



EL COLEGIO DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

“LA POLÍTICA SOCIAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO:  
CONSIDERACIONES A PARTIR DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES”

TESIS

QUE PRESENTA

**JAVIER PÉREZ ROLÓN**

PARA OBTENER EL GRADO DE

**MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA**

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARÍA DEL CARMEN PARDO LÓPEZ

CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

DICIEMBRE DE 2013

LA POLÍTICA SOCIAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO:  
CONSIDERACIONES A PARTIR DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES

---

JAVIER PÉREZ ROLÓN

A mis padres:  
gracias a ellos, soy.

## **Agradecimientos**

Concluir esta investigación significa el fin de una etapa maravillosa y el comienzo de una nueva. Deseo aprovechar estas líneas para agradecer a las personas e instituciones que me ayudaron durante este ciclo que hoy termina.

El Colegio de México se convirtió durante estos dos años en mi segundo hogar. Ahí conocí personas de gran calidad humana e intelectual, a quienes hoy considero mis amigos. Deseo expresar mi gratitud a todos los profesores-investigadores del Centro de Estudios Internacionales (CEI) con quienes conviví durante mi etapa de estudiante: Soledad Loeza, Laura Flamand, Isabelle Rousseau, José Luis Méndez, Francisco Gil Villegas, Ariel Rodríguez Kuri, Jean-Françoise Prud'homme, Ilán Bizberg y Günther Maihold. Sus clases y asesorías me iluminaron siempre. También agradezco los consejos de mis profesores en París: Bruno Palier, Joseph J. Amon, Nathalie Morel, William Schabas y Anne Akyüz.

Mención especial merece la Dra. María del Carmen Pardo López, a quien agradezco infinitamente su disposición para ser mi asesora de tesis desde el primer momento. Sus cualidades humanas y académicas enriquecieron enormemente no sólo la investigación, sino también mi desarrollo intelectual y personal. Agradezco también a los miembros del sínodo y dictaminadores de la tesis: la Dra. Laura Flamand y el Dr. Reynaldo Ortega. Sus comentarios y sugerencias fueron esenciales en el desarrollo del presente trabajo. Asimismo, en la primera etapa de la investigación, fueron de gran ayuda los comentarios del Dr. Ilán Bizberg. Igualmente, agradezco el imprescindible apoyo y los sabios consejos que en todo momento me brindó la Dra. Fernanda Somuano, coordinadora del programa de maestría. Para todos ellos, mi agradecimiento y estima permanente.

El apoyo de dos instituciones fue indispensable para poder terminar la investigación: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por la beca que me concedió durante los tres semestres que estuve en El Colegio de México, y la Dirección General Relaciones Internacionales (DGRI) de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por el apoyo financiero que me otorgó para realizar una estancia académica en el Instituto de Estudios Políticos de París durante 2012.

Finalmente, agradezco a mis padres y hermanos su amor y apoyo incondicional. Todo aquello que soy o tengo la esperanza de llegar a ser, se lo debo a mi familia. A mi padre, por su ejemplo de perseverancia y trabajo. A mi madre, por su fe inquebrantable en mí. Y a mis hermanos, por el respaldo y la motivación que siempre me dan en cada proyecto que emprendo.

El Estado solamente cumple sus fines cuando consolida  
la libertad y el progreso de todos sus miembros.

Immanuel Kant.

## Índice

Introducción .....	3
Capítulo I	
El proceso de descentralización en México: fundamentos teórico-históricos .....	10
1. Descentralización: aproximaciones teóricas .....	12
1.1 Tipos de descentralización .....	15
1.2 Bondades teóricas de la descentralización .....	18
2. La ola descentralizadora internacional: experiencias y resultados diversos .....	19
2.1 El caso alemán .....	21
2.2 El caso canadiense .....	23
2.3 El caso argentino.....	24
2.4 El caso brasileño .....	25
2.5 Análisis de las tendencias en los casos analizados .....	26
3. Los procesos de descentralización en México .....	29
3.1 La concentración de poder en un sistema federal centralizado .....	31
3.2 La época en la que hubo que reducir administrativamente al Estado .....	33
3.3 Primeras iniciativas de descentralización .....	37
4. Conclusiones .....	42
Capítulo II	
Política social y pobreza en México: aproximaciones teóricas .....	44
1. El concepto de Política Social .....	44
1.1 Conceptos afines .....	47
1.2 Modelo de desarrollo y política social .....	48
1.3 El Estado de bienestar .....	49
1.4 Aproximaciones teóricas al Estado de bienestar mexicano .....	51
1.4.1 La crisis del Estado de bienestar mexicano: del corporativismo al asistencialismo .....	53
1.5 Hacia una reorientación conceptual .....	55
1.6 Objetivos de la política social .....	57
1.7 Impacto de la política social .....	61
1.8 Instituciones encargadas de la política social .....	63
2. Pobreza y desigualdad .....	70
2.1 Hacia una conceptualización .....	71
2.1.1 Dimensiones de la pobreza .....	73
2.2 Medición de la pobreza en México.....	75
2.2.1 Medición de CONEVAL .....	77
2.3 Factores generadores de la desigualdad .....	82
2.4 Focalización .....	83
3. Conclusiones .....	86
Capítulo III	
El programa Oportunidades como estudio de caso .....	88
1. Transformación de la política social en México .....	88

2. Antecedentes del programa .....	93
2.1 Progresas como precursor de Oportunidades .....	95
2.2 Contexto social .....	96
2.3 Contexto institucional .....	97
2.4 Innovación de Progresas .....	98
3. Diseño e instrumentación de Progresas-Oportunidades .....	99
3.1 Oportunidades: diseño centralizado, operación descentralizada .....	101
3.1.1 La coordinación como elemento fundamental del programa .....	105
3.2 Oportunidades como Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas .....	106
3.3 Bases conceptuales .....	111
3.4 Características del programa .....	113
3.5 Componentes .....	115
4. Evaluación .....	118
4.1 Uso de las evaluaciones .....	121
5. Conclusiones .....	123
Conclusiones .....	125
Fuentes de consulta .....	138
Glosario de términos y acrónimos .....	166

## **Anexos**

Anexo 1: Presupuesto/Gasto/Cobertura Progresas-Oportunidades 1997-2012 .....	155
Anexo 2: Definición de <i>Población Objetivo</i> .....	157
Anexo 3: Programa de Apoyo Alimentario (PAL) .....	159
Anexo 4: Nota conjunta del Banco Mundial y Sedesol .....	159
Anexo 5: El Banco Mundial respalda Oportunidades .....	163

## **Cuadros y gráficas**

Cuadro 1.1 Beneficios teóricos de los procesos de descentralización .....	19
Cuadro 1.2 Pobreza multidimensional en México (2010, 2012) .....	79
Cuadro 1.3 Medición de la pobreza por entidad federativa (2008, 2010) .....	80
Cuadro 1.4 Elementos centralizadores y descentralizadores del programa .....	103
Cuadro 1.5 Temas cubiertos por el Sistema de Monitoreo del programa .....	121
Gráfica 1.1 Evolución de la población con carencias en México (1990-2012) .....	81
Gráfica 1.2 Crecimiento de cobertura del programa (1997-2010) .....	115
Gráfica 1.3 Evolución del padrón de becarios (1997-2010) .....	117

## Introducción

En la segunda década del siglo XXI, a pesar de los esfuerzos realizados durante muchos años, la pobreza sigue siendo uno de los mayores problemas que enfrenta la sociedad mexicana en su conjunto. Estudios recientes calculan que más de la tercera parte de las familias mexicanas no cuentan con ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimenticia<sup>1</sup>, lo cual afecta su salud y su capacidad de aprendizaje, además del tipo de empleo al cual pueden aspirar y, por tanto, sus posibilidades de acceder a mayores niveles de ingreso. Así, la disminución de la pobreza se presenta como un problema fundamental en la esfera de lo *social* y de lo *político*, pues no sólo lastima profundamente la dignidad humana —al mismo tiempo que la desigualdad divide a la sociedad e impide la integración social, política y cultural— sino que además puede plantear problemas de seguridad pública.<sup>2</sup> Desde un punto de vista puramente económico y pragmático, la pobreza limita el fortalecimiento del mercado interno y obstaculiza el desarrollo económico. En este sentido, la presente investigación se inserta en la relación que existe entre la política social —específicamente aquella destinada a combatir la pobreza— y las políticas descentralizadoras en nuestro país. Todo esto, a la luz del estudio concreto del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*.<sup>3</sup>

Con honestidad académica, es justo señalar que esta investigación cambió sustancialmente del protocolo original elaborado hace algunos meses, conforme se fue

---

<sup>1</sup> V. CONEVAL (2012).

<sup>2</sup> V. Existen algunos estudios que contemplan a la pobreza como un elemento que puede generar un conflicto social. Cuando a la pobreza y a la marginación se suma la ausencia de oportunidades de educación y empleo, especialmente para los jóvenes, puede crearse un escenario de conflicto que tenga, precisamente, en la inseguridad pública una de sus consecuencias. En este sentido, son especialmente interesantes los trabajos de Villarespe, Sánchez y Espíndola (2012) y Damián (2010).

<sup>3</sup> En adelante se usarán los términos “Programa”, “Oportunidades” o “Progresa-Oportunidades” indistintamente para referirse al mismo programa social. Éste, constituye el principal instrumento del gobierno de México para la reducción de la pobreza extrema. El programa emplea las transferencias de ingreso con corresponsabilidad para incentivar el uso de los servicios públicos en educación, salud y alimentación, y así fomentar la acumulación de capital humano y el desarrollo de capacidades de las familias urbanas y rurales en situación de pobreza extrema.

recopilando mayor información, realizando entrevistas y redactando los diferentes capítulos. La invaluable y siempre oportuna asesoría de la directora de tesis ha sido el eje principal sobre el cual se orienta este análisis. Desde luego, cualquier error es de mi absoluta responsabilidad.

Así, el objetivo del estudio es aportar ideas, aunque sea de forma sucinta, para comprender por qué el diseño del más ambicioso programa de combate a la pobreza en México no tomó en cuenta la enorme diferencia que existe entre los diferentes sistemas de salud y educación estatales, que son fundamentales para la operacionalización y eventual éxito del programa. En este sentido, las preguntas que guían la investigación son: ¿existe alguna relación entre *Oportunidades* y el proceso descentralizador en nuestro país? ¿Ha sido este programa una forma de “centralizar” la política social en México? ¿Cuáles son los elementos centralizadores y descentralizadores de *Oportunidades*? ¿Cuál ha sido el resultado de que en el diseño del programa no se hayan contemplado las diferencias existentes entre los sistemas estatales de salud y educación? Y, finalmente, ¿hacia dónde debe transitar el programa en un futuro inmediato para que su éxito<sup>4</sup> sea verdaderamente palpable?

La hipótesis que trata de desarrollar el presente trabajo es que en el tema de combate a la pobreza, la operación descentralizada de *Oportunidades* no ha sido parte de un proyecto integral de política social en México. Debido a su naturaleza y rasgos específicos, se puede afirmar que este programa supone una serie mínima de características descentralizadoras. La operación de los tres componentes del programa, los cuales involucran tanto a los gobiernos de las entidades federativas cuanto a los gobiernos municipales, conlleva una redistribución de funciones cuya coordinación se dificulta frente a la heterogeneidad de las condiciones locales y regionales.

---

<sup>4</sup> Por éxito del programa se debe entender que éste cumpla efectivamente su objetivo principal, esto es, romper la transmisión intergeneracional de desigualdad y pobreza en las familias beneficiarias. En palabras de Levy (2008), “romper el círculo vicioso de la pobreza en los hogares beneficiarios”.

La democratización del sistema político y la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 son elementos que han influido de manera directa en la lógica del sistema federal y la política social en nuestro país desde hace ya algunos años. Como se estudia en el capítulo I, los antecedentes de la apertura política y los procesos de descentralización político-administrativa pueden ubicarse a principios de la década de los ochenta; no obstante, la dinámica se hizo más evidente a partir de la serie de reformas institucionales que comenzaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Así, en este capítulo se analizan los fundamentos teórico-históricos de los diferentes procesos de descentralización que se han dado en México en las últimas décadas. Se considera que un breve repaso de la evolución histórica de los procesos de descentralización puede aportar elementos valiosos para una mejor comprensión de la realidad actual.

Referirse a los procesos de descentralización casi siempre remite al estudio de la división de facultades y competencias de los Estados nacionales, especialmente aquéllos cuya forma de Estado es de tipo federal. Desde una perspectiva teórica, el federalismo al establecer una doble división de poderes (horizontal y vertical), está llamado a ser una garantía frente al autoritarismo. Aunque esto no siempre ha ocurrido en todos los países que adoptan esta forma de Estado<sup>5</sup>, especialmente en el caso mexicano, donde a lo largo de la historia se han vivido múltiples etapas de autoritarismo en el poder público. En este contexto, el tema de la descentralización política y administrativa es de importancia creciente no sólo en relación a los sistemas federales, sino prácticamente en todos los sistemas políticos, ya que alude en lo

---

<sup>5</sup> De acuerdo con Watts (1998), en la actualidad los países que adoptan el régimen federal son: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Etiopía, Alemania, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, Saint Kitts y Nevis, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Venezuela; así como los casos de Sudáfrica y España, que denomina “cuasi-federaciones” pues aunque su formación sea fundamentalmente la de una federación no han adoptado tal denominación en sus respectivas constituciones.

fundamental al concepto de *poder*.<sup>6</sup> Además de su expresión doctrinaria, la descentralización es un *sistema* de relaciones que da vida y contenido al ejercicio del poder público. Así, los procesos de descentralización administrativa —y dos de sus principales consecuencias: la focalización y el redireccionamiento del gasto—<sup>7</sup> han sido una constante en las principales acciones del sector público para atender a la población más vulnerable. En México, el proceso de incorporar este tipo de características en las acciones de gobierno se ha dado a partir de la denominada reforma del Estado. En este sentido, en el capítulo I también se desarrolla un breve análisis de algunas experiencias en cuatro países que, como México, tienen un régimen federal, todo esto a la luz de la llamada “ola descentralizadora”.

El poder en su acepción axiológica y cultural es un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado. El Estado —como organización política de la sociedad— es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad. La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida, el cual permite que las instituciones del Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. También, facilita que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida. En este sentido, la descentralización responde a principios básicos de civilidad política y social.<sup>8</sup>

En el capítulo II se estudia el concepto y alcances de la *política social*, la cual puede

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Cabrero, la descentralización es una *variable continua* que representa el grado en que se ha revertido la centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten su ejercicio. Por lo tanto, los procesos descentralizadores generarán estructuras oligopólicas de poder donde todas las decisiones comiencen a surgir de un proceso donde participen conjuntamente los núcleos de poder central y periféricos. V. Cabrero (1998).

<sup>7</sup> Este tipo de descentralización se relaciona con la gestión administrativa y el financiamiento para la atribución de competencias a entes subnacionales, con el objetivo de que éstos cumplan de manera eficiente determinadas tareas públicas.

<sup>8</sup> V. Uvalle Berrones (2005).

definirse —de manera muy general— como el conjunto de acciones que realiza un Estado para mejorar el bienestar de los individuos y las familias que lo componen. Esta definición incluye todas aquellas intervenciones que tienen como último objetivo solucionar o minimizar los efectos de los problemas sociales, sean estos una carencia o restricción para el desarrollo de las capacidades individuales, una situación de conflicto entre distintos grupos o la violación de uno o más derechos. Incluye también los programas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de los tres poderes en que se divide la Unión, ya que incorpora actividades como la impartición de justicia o la legislación sobre derechos a la salud o al trabajo, por mencionar algunos ejemplos.<sup>9</sup> Así, por *gestión* de la política social se debe entender la operacionalización de ésta, la que se implementa a través de planes, programas, proyectos y normas, que desarrollan medidas orientadas a alcanzar resultados específicos. De esta manera, el logro de dichos objetivos refleja los impactos que se alcanzan con la gestión, los que tienen como contrapartida la necesidad de usar recursos materiales, humanos y financieros para su implementación y que, a nivel agregado, conforman lo que se conoce como el *gasto o inversión social*.

En este sentido, la investigación se centra en el estudio de las políticas sociales encaminadas a la disminución de la pobreza, de manera específica a través del programa federal *Oportunidades*. En este apartado, las preguntas iniciales son: ¿qué se entiende por pobreza? y ¿cómo se puede medir ésta? La pobreza constituye indudablemente una privación, una incapacidad de satisfacer las necesidades más fundamentales del ser humano. Aunque la discusión sobre su significado tiene antecedentes en los principales economistas clásicos del

---

<sup>9</sup> Por lo general, las discusiones sobre política social se circunscriben a las acciones directamente relacionadas con la producción, provisión o el financiamiento para la adquisición de satisfactores como educación, salud o vivienda. Acotar el ámbito de las acciones públicas que se incorporan dentro de la política social tiene ventajas analíticas, pues permite determinar mejor el objeto de estudio, si bien es menester reconocer que los criterios para definir lo que se incluye (y, por tanto, lo que se excluye) dentro de la política social no son precisos. *V. Levy (2005)*.

siglo XVIII, es a mediados del siglo XIX cuando Marx ya hacía notar —al hablar del valor de la fuerza de trabajo— que el ser viviente necesita cierta suma de medios de vida y el ser humano, como ser viviente y social, requiere una suma de víveres y medios que habrá de ser por fuerza suficiente para mantener al individuo en su estado normal de vida y de trabajo. Por su parte, como lo menciona Hernández Laos (2001), el economista Amartya Sen señala que en los países ricos parece haber consenso en considerar la pobreza desde un punto de vista relativo. Así, por ejemplo, citando a Townsend, Sen señala: “ciertamente, ningún estándar de suficiencia se puede revisar sólo para tener en cuenta cambios de los precios, porque ello ignoraría los cambios en los bienes consumidos, tanto como las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad. A falta de un criterio alternativo, el mejor supuesto que se puede hacer es relacionar los estándares de suficiencia a los aumentos o disminuciones de los ingresos reales promedio de la sociedad”. En la práctica, el enfoque relativo de la pobreza adoptado por la mayoría de economistas equivale a igualar el concepto de pobreza con el de *distribución del ingreso*. De ahí que tenga sentido referir el enfoque absoluto de la pobreza desde una perspectiva moderna, como la planteada por Sen.<sup>10</sup> Desde este punto de vista, la pobreza es una noción *absoluta* en el espacio de las capacidades, pero toma con frecuencia una forma *relativa* en el espacio de los bienes y sus características. Precisamente, es éste el marco metodológico en el que se analizan algunas cuestiones sobre la pobreza, especialmente su alcance conceptual y las diferentes *técnicas* empleadas para su medición.

Posteriormente, en el capítulo III se da una visión general de la motivación, el diseño, la instrumentación, la operación, el alcance y los resultados de *Oportunidades* hasta el año 2012. Este programa, que en su primera etapa se conoció como *Progresas*, fue un parteaguas en

---

<sup>10</sup> V. Hernández Laos (2001), pp. 861-863.

el diseño de los programas sociales en México y ha perdurado durante las últimas tres administraciones federales como el principal eje de la política social nacional. Con el propósito de tratar los diferentes aspectos del programa, aunque sea escuetamente, el capítulo se divide en cuatro apartados: en el primero, se resume la transformación de la política social en México a la luz de diferentes programas sociales cuyo objetivo primordial ha sido el combate a la pobreza en los últimos 25 años; en el segundo, se analiza el antecedente inmediato de *Oportunidades*: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). En el tercero, se detalla el diseño, la instrumentación e implementación de *Oportunidades*, analizando sus bases conceptuales y sus diferentes componentes. Por último, en el cuarto apartado se remite a la evaluación técnica del programa desde el punto de vista de sus resultados concretos. Finalmente, en las conclusiones se incorporan los principales hallazgos y se desarrolla un breve análisis sobre el futuro del programa.

## Capítulo I

### El proceso de descentralización en México: fundamentos teórico-históricos

Como lo menciona Cabrero (1998), el viejo problema de la Administración Pública consiste en traducir la voluntad política y la razón de Estado en acciones concretas que tengan el efecto esperado. Este problema se agudiza especialmente en los procesos de cambio, debido a que el aparato estatal está compuesto por estructuras organizacionales “vivas” que crean culturas, inercias, intereses y racionalidades parciales. Por tanto, no existen —subraya el autor— estructuras administrativas mecánicas ni aparatos estatales monolíticos. Siguiendo esta argumentación, se puede afirmar que desde hace más de tres décadas la mayoría de los países con fuertes características centralistas han tomado iniciativas para abrir sus sistemas políticos y económicos. De esta manera, los procesos de descentralización, tanto política cuanto económica —iniciados en nuestro país a principios de la década de los ochenta— aparecieron como una de las primeras respuestas al fuerte centralismo que caracterizó al sistema político mexicano durante gran parte del siglo XX.

Así, la descentralización —como instrumento facilitador de desarrollo regional—<sup>1</sup> constituye un reto para que los gobiernos centrales y los subnacionales puedan resolver asuntos prioritarios relacionados no sólo con la provisión de servicios públicos, sino también con la planeación y ejecución de programas sociales. Como instrumento de política, la descentralización es un vehículo para alcanzar objetivos específicos donde la característica

---

<sup>1</sup> Se contemplan a los procesos de descentralización como instrumentos de desarrollo regional debido a su naturaleza incluyente. Por antonomasia, la descentralización implica valores de un proyecto nacional consensuado entre las diferentes regiones, fuerzas políticas y actores económicos y sociales que conforman un Estado. Así, las regiones o provincias son las que conocen mejor las necesidades sociales y económicas propias de su entorno. En consecuencia, es comprensible que los procesos descentralizadores tenga una posición privilegiada en las agendas del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales. *V.* Orlansky (1998), Muñoz (1999) y Pardo (2003-a).

principal es la complejidad de su proceso, ya que involucra transformaciones profundas en diferentes esferas, tanto político-administrativas cuanto económico-sociales.<sup>2</sup>

En este sentido, aunque el régimen constitucional del federalismo mexicano en apariencia puede ser detallado y procedimentalmente preciso,<sup>3</sup> en los últimos años han surgido movimientos en favor de una mayor participación política, administrativa, fiscal y financiera por parte de los gobiernos locales, deseosos de salvaguardar su autonomía. La cuestionada distribución de competencias dentro del federalismo mexicano ha generado que, tanto en la academia<sup>4</sup> cuanto en la sociedad civil, se alcen voces promoviendo la elaboración de un *auténtico federalismo* que contribuya a mejorar la calidad de los servicios públicos y programas sociales que prestan los diferentes niveles de gobierno.<sup>5</sup> Como consecuencia de dicha exigencia, en tiempos recientes, la participación de las entidades federativas se ha ampliado en asuntos de política tributaria, educación, salud, autodeterminación de los pueblos indígenas y municipalización de los principales servicios públicos, por mencionar algunos.

Así, en el presente capítulo se enlistan los supuestos teóricos que describen la naturaleza de los procesos de descentralización en países federales —tanto política cuanto administrativa-fiscal— haciendo especial énfasis en el caso mexicano.

---

<sup>2</sup> V. Di Gropello y Cominetti (1998).

<sup>3</sup> Constitucionalmente, el federalismo mexicano es un *proceso histórico* que tiene más de 150 años de evolución. Sin embargo, vale la pena recordar que la distinción entre federalismo y centralismo no es una dicotomía teórica, sino una cuestión de grado; independientemente de la norma jurídica que defina que un Estado es federal o unitario, es la práctica política lo que determina qué tanta autonomía tienen los espacios subnacionales. Por tanto, se debe considerar que la eficacia de un sistema federal no es resultado únicamente del andamiaje legal que lo define, sino también de la dinámica política en el que se desarrolla. En efecto, el carácter federal o unitario de un Estado, suele estar inmerso en una constante evolución, dependiendo del poder político y económico del centro frente a los gobiernos locales. V. Merino (1992, 1998), Barragán (2007) y Hernández Rodríguez (2008).

<sup>4</sup> Resultan especialmente interesantes los trabajos de Carmagnani (1993), Lujambio (1996) y Pardo (2009).

<sup>5</sup> En el debate académico se contempla al “*auténtico federalismo*” como un sistema solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno. V. Martínez y Ziccardi (2000); Lujambio y Vives (2000) y Merino (2010).

## 1. Descentralización: aproximaciones teóricas

Hablar de descentralización es referirse a una serie de procesos. Implica una nueva forma de gestión pública en la que se involucran una serie de actores que persiguen, principalmente, dos objetivos específicos: eficiencia y fortalecimiento democrático.<sup>6</sup> Así, el análisis y diseño de políticas descentralizadoras es un proceso complejo, porque el ámbito descentralizador incluye lo económico, lo político, lo social y lo estrictamente administrativo —de forma simultánea— por lo que no puede ser estudiado de manera fragmentada. Las políticas descentralizadoras pueden ir desde un simple reacomodo de recursos hasta una profunda distribución del poder de decisión a instancias del aparato central, de otros niveles de gobierno o de la propia sociedad civil. Las políticas descentralizadoras pueden surgir también como respuesta a una demanda de las regiones y de los grupos de la sociedad, o como una iniciativa del propio Estado federal ante los rendimientos decrecientes del modelo centralizador, buscando mayores niveles de eficiencia y oportunidad de la acción estatal.

Ante esta complejidad, se requiere un marco de referencia que permita al analista focalizar su estudio sobre algunas características de los procesos, posibilitando así su comprensión. Un primer avance en este sentido —menciona Cabrero (1998)— es aceptar que la descentralización, más que constituir un *atributo* institucional, es un *proceso* dinámico, una tendencia o una propensión estructural en una organización o en un conjunto de éstas. Se trata, pues, de un concepto *relativo y contextualizado*, que se ubica en un continuo centralización-descentralización. Así, las políticas descentralizadoras buscan, en principio, afectar los procesos decisorios diversificándolos, abriéndolos a nuevos participantes, además de la redistribución de los recursos asociados a estos procesos de ajuste mutuo.

---

<sup>6</sup> En teoría, la transferencia de poder a otros niveles de gobierno crea una especie de balance que impide el abuso de poder. También, el contacto directo de los ciudadanos con los tomadores de decisiones puede lograr que su voz se incorpore, con lo cual se espera que la calidad de los servicios mejore. V. Weimer y Vining (2009).

Como lo menciona Méndez (1997), una de las condiciones fundamentales para que una política pública tenga éxito es que presente claridad en sus objetivos y metas. Esto resulta más sencillo cuando el programa gubernamental persigue un solo objetivo, y no cuando los esfuerzos se diluyen en función de una multiplicidad de fines. En este sentido, desde hace más de tres décadas casi todos los países con características centralistas han emprendido iniciativas descentralizadoras, las cuales han contemplado como uno de sus objetivos principales implementar programas con fines específicos, puntualizando qué le corresponde hacer a cada nivel de gobierno.

La descentralización persigue objetivos diversos según las características de los países en los que se desarrolla. En América Latina, por ejemplo, ha estado íntimamente ligada al debate sobre la democratización de las estructuras políticas, a la integración de las clases sociales de la población y de las regiones más marginadas y, en parte, a la lucha contra la pobreza.<sup>7</sup> En Europa central y oriental, el paso de una economía planificada a una economía de mercado obedecía a la tendencia a derrocar la omnipotencia del Estado central. En los países centralistas de Asia, sin embargo, la preocupación principal es, a menudo, la necesidad de mejorar los servicios locales. En otros países, son los retos que plantea la diversidad étnica y geográfica los que incitan a una descentralización de las tareas, tomando en cuenta las necesidades específicas de ciertos grupos de la población y llevando éstas a la escala nacional.

De esta manera, teniendo diferentes motivos y prioridades, tanto los países unitarios cuanto los federales, han transitado en la desconcentración de poder hacia entes regionales, locales e, incluso, ciudadanos. Así, la descentralización ha sido un proceso que se ha profundizado y que parece no se revertirá, al menos en el mediano plazo.<sup>8</sup> Y es que, a pesar de

---

<sup>7</sup> V. Cabrero (2004).

<sup>8</sup> Falletti (2005), p. 323.

los escasos resultados de los programas de ajuste estructural de los años setenta y ochenta que promovieron la reducción del Estado, actualmente se llega a la conclusión, casi generalizada, que hay tareas gubernamentales que no puede asumir ningún otro actor. En consecuencia, no resulta sorprendente que la descentralización sea concebida como un medio efectivo para alcanzar un nivel satisfactorio de gobernabilidad.<sup>9</sup>

No obstante, el término *descentralización* es lo suficientemente amplio y abierto como para permitir abarcar las estrategias y prioridades más variadas. A menudo, la misma complejidad del término suele ocasionar problemas de comunicación, de entendimiento y de establecimiento de objetivos, tanto entre las instancias centrales, cuanto entre los niveles de gobiernos y hasta entre países que colaboran mutuamente. En términos generales, la descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del gobierno central hacia otros niveles de gobierno (regiones, estados y municipios).<sup>10</sup> Así, el principio básico de la descentralización es que —excepto en circunstancias claramente definidas donde deben ser considerados los más altos niveles en la pirámide de la administración— las decisiones deben ser tomadas por el nivel más cercano a la población involucrada.<sup>11</sup> En este sentido, en términos generales, los objetivos principales de implementar políticas de descentralización son los siguientes:<sup>12</sup>

- Lograr eficacia y eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.
- Mejorar la planificación de las tareas del Estado.
- Incrementar la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.

---

<sup>9</sup> V. Lujambio (1996), pp. 93-105.

<sup>10</sup> Borja (1984), p. 7.

<sup>11</sup> V. Uvalle Berrones, (2005).

<sup>12</sup> V. Martínez y Díaz Cayeros (2003), pp. 84-103.

- Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público.
- Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones.
- Mejorar e incrementar la participación social en las decisiones públicas.

La descentralización no es un fin en sí mismo, sino un conjunto de políticas que interactúan como medio para alcanzar estos los objetivos que se propone. De esta manera, la descentralización parece constituir una *estrategia complementaria* para las políticas de ajuste estructural de las economías y administraciones públicas implementadas en diversas naciones, así como para atender los retos impuestos por la globalización y la solución de las demandas ciudadanas en el ámbito público.<sup>13</sup>

### *1.1 Tipos de descentralización*

Como se señaló, la descentralización emerge en condiciones variadas y se traduce en modalidades diversas según los países, marcos jurídicos, capacidades institucionales centrales y locales. La teoría a este respecto es sumamente amplia. Para entender los avances y limitaciones de las acciones de descentralización en México, a continuación se destacan las definiciones que son mayormente compartidas y utilizadas en diferentes estudios y análisis, y que permiten correlacionarlas a las experiencias que se han dado en nuestro país.<sup>14</sup>

1. *Descentralización política.* Se refiere, en términos generales, a una mayor participación de la población en los procesos de decisión política. Esto significa que las autoridades elegidas por voto popular a nivel local asuman sus responsabilidades frente a sus electores. Está íntimamente relacionada con el pluralismo político y la democracia local. Se requiere de reformas constitucionales, de estructuras locales y canales de comunicación para la

---

<sup>13</sup> V. Falleti (2005).

<sup>14</sup> V. Tanzy (1995), Orlansky (1998), Cabrero (2004) y De Remes (2006).

población. Asimismo, del fortalecimiento de los congresos de los estados y de una activa participación de la sociedad en su conjunto. Ejemplos de este tipo de descentralización se pueden encontrar en los países donde se han descentralizado las instituciones electorales.

2. *Descentralización administrativa*. Busca una mejor distribución de la autoridad y una distribución del poder público más equilibrada. También, remite a la gestión administrativa y al financiamiento de la atribución de competencias a entes subnacionales para el cumplimiento eficiente de determinadas tareas públicas: servicios públicos, gestión, planeación, ejecución y supervisión. Este tipo de descentralización es la que se estudia en el presente trabajo para poder entender el proceso impulsado en nuestro país. La literatura reconoce tres formas en las que se puede dividir este tipo de descentralización:<sup>15</sup>

a) *Desconcentración*. Es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales (regionales o locales) pero que siguen dependiendo de la autoridad central. Son vigilados y controlados básicamente por organismos centrales. Así, la desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y, en consecuencia, en beneficio de los administrados. Algunos autores no la consideran siquiera una forma de descentralización<sup>16</sup> pero es necesario comprenderla para referirse a ciertas modalidades en la transformación de la administración pública local en México. Un ejemplo de este tipo de descentralización en nuestro país es la creación de

---

<sup>15</sup> Especialmente importantes son los trabajos de Ward (1998); Pardo (2003-a); Acosta (2004), Cabrero (2004) y Falleti (2005).

<sup>16</sup> Como es el caso de De Remes (2006).

*delegaciones* de las dependencias federales en las entidades federativas. Aun cuando se llamen delegaciones son, en realidad, agencias del gobierno central en los estados.

b) *Delegación*. Significa transferir competencias de decisión y gestión a entes públicos locales que disponen de cierta autonomía del gobierno central. Es la forma más débil de descentralización pero significa al menos un grado en países sumamente centralizados. Estos organismos no dependen absolutamente de las decisiones de un ente superior ni completamente del presupuesto del centro, sin embargo, existen lineamientos que los comprometen con las disposiciones de la administración central. Un ejemplo sería la transferencia de facultades y recursos condicionada a la creación de consejos, comités o agencias gubernamentales. Incluso, muchas veces, estos comités deben mantener al gobierno central dentro de la estructura de la toma de decisiones. Con diferentes características y grados, en nuestro país encontramos diversos ejemplos en la creación de Comités de Planeación Municipal, los Comités de Desarrollo Rural o las Agencias de Desarrollo Local.

c) *Devolución*. Significa la transferencia de responsabilidades de gestión, decisión o financiamiento a los gobiernos locales que poseen autonomía y autoridad independiente del gobierno central. Las facultades otorgadas al municipio a través de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional son ejemplos de devolución de funciones en este orden de gobierno.<sup>17</sup>

3. *Descentralización fiscal*. Es un componente fundamental de la descentralización ya que cualquier transferencia de facultades implica la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas. En gran medida, el equilibrio de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en un sistema federal depende de la distribución de recursos fiscales, es decir, de las reglas formales e informales que determinan la asignación de las competencias

---

<sup>17</sup> V. Merino (2010).

tributarias y el ejercicio del gasto (Rodden y Wibbels, 2002). En el caso mexicano se distinguen ciertos ejemplos: transferencia de recursos para fines generales o específicos, cobertura de gastos, co-financiación por parte de los usuarios, atribución de impuestos locales y posibilidad de acceder a créditos.

### *1.2 Bondades teóricas de la descentralización*

Se han enunciado cuáles son los fines generales del proceso de descentralización. En el siguiente cuadro se describen algunos de los beneficios teóricos que impactan directamente a los actores que intervienen en algún tipo de descentralización.

**Cuadro 1.1 Beneficios teóricos de los procesos de descentralización**

Sociedad	Gobiernos estatales y municipales	Gobierno federal
<p>1. Mejor calidad en los servicios públicos.</p> <p>2. Resolución más rápida a las problemáticas de servicios públicos</p> <p>3. Respuestas locales diferenciadas para la promoción del desarrollo económico y social, por mencionar algunos ejemplos.</p> <p>4. Respuesta más eficaz y eficiente en los trámites públicos.</p> <p>5. Mejor conocimiento del uso de los recursos públicos federales y estatales.</p> <p>6. Mayores oportunidades de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.</p>	<p>1. Mayor autonomía de gestión.</p> <p>2. Capacidad institucional frente a las necesidades ciudadanas.</p> <p>3. Posibilidades de atender eficazmente las necesidades y demandas de la población local.</p> <p>4. Posibilidades de acrecentar las finanzas locales de acuerdo a las competencias.</p> <p>5. Capacidad financiera para crear nuevos ingresos propios que complementen los estipulados por ley.</p> <p>6. Obligación de coordinarse con los otros ámbitos de gobierno para no duplicar funciones ni recursos.</p>	<p>1. Eficiencia en el uso del gasto público nacional.</p> <p>2. Menores costos de operación y de recursos humanos.</p> <p>3. Mejores servicios públicos para los ciudadanos.</p> <p>4. Mejor nivel de gobernabilidad y creación de mecanismos que favorezcan el equilibrio regional.</p> <p>5. Posibilidad de generar incentivos para la creación de ingresos propios a nivel local.</p> <p>6. Tomar mejores decisiones a nivel nacional en cuestiones prioritarias de la federación.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios de Cabrero (1998), Orlansky (1998) y Merino (2010).

## **2. La ola descentralizadora internacional: experiencias y resultados diversos**

Diferentes programas de descentralización se han llevado a cabo tanto en los países industrializados cuanto en los que están en vías de desarrollo. Los resultados han sido

diversos. En algunos países, se ha logrado dar mayor autonomía a los gobiernos locales, lo mismo para diseñar sus propios planes de crecimiento local, como para llevarlos a cabo. En otros, los intentos de descentralización no han tenido mayor repercusión ya que, aun cuando formalmente se les ha otorgado mayor poder a las autoridades locales para resolver sus problemas, en ocasiones no se les han dado los instrumentos necesarios para llevar a cabo dichos proyectos o, debido a la existencia de estructuras tradicionales de poder profundamente enraizadas, no se han alcanzado los efectos esperados (Cabrero 1998:19).

En algunos países la descentralización sólo ha adquirido la forma de desconcentración administrativa, a través de la cual el gobierno ha delegado algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática pero dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales. En otros casos, los gobiernos han creado organismos especiales localizados fuera de la estructura burocrática central. Así, de acuerdo con autores como Cabrero (1998), Merino (2004) y Pardo (2003-a), la descentralización significa que los gobiernos centrales transfieren —voluntariamente— poder y autoridad a los gobiernos locales, para que éstos, con base en sus necesidades específicas, planteen su programas de desarrollo, los lleven a cabo y, en última instancia, los evalúen. En este sentido, la revisión de diversas experiencias internacionales muestra que, salvo en casos concretos, es muy difícil que se realice de manera plena dicha transferencia de poder y autoridad.

Los elementos que impiden un grado de descentralización “deseable” son muy variados, donde se incluyen factores políticos, económicos, sociales y culturales. Así, de la correcta identificación de dichos obstáculos dependerá, en gran medida, el éxito de un programa de descentralización (Cabrero, 1998:19-20). A continuación, se presenta una breve descripción de algunas experiencias en diferentes países, con lo cual se intenta ilustrar mejor la naturaleza de la llamada “ola descentralizadora”.

## 2.1 El caso alemán

La descentralización en Alemania es resultado del orden federal. Su constitución expresamente dice que la República de Alemania es un "estado social, confederado y democrático". Esto significa que dicho país se compone de 16 estados. La expresión "estados" (*Länder*, en alemán) expresa que éstos se constituyen como un nivel político y administrativo bajo el nivel nacional. El tercer nivel son los municipios que, según la ley alemana, tienen autonomía política, pero son parte de los estados.

Así, el caso alemán es paradigmático en Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial fueron, esencialmente, tres los motivos que condujeron al regreso del orden federal:

1. Las raíces histórico-culturales de los *Länder*.
2. Ante el abuso de poder por el gobierno centralizado durante el periodo nazi, permaneció el deseo de constituir un contrapeso al gobierno central, en el que los estados pudieran disponer de competencias amplias.
3. Las experiencias positivas que tuvieron los refugiados alemanes durante la segunda guerra mundial en sistemas federales, como los Estados Unidos de América o Suiza.

En los años recientes el proceso descentralizador en Alemania ha estado directamente ligado con los problemas económicos y sociales ocasionados por la crisis de llamado "Estado de bienestar" (*Welfare*). Como lo menciona Cabrero (1998), los cambios económicos han provocado disparidades entre las regiones, lo cual ha inducido transformaciones en las relaciones gobierno federal-*Länder*-gobierno local. En otras palabras, las necesidades de adaptación a circunstancias diferentes han estimulado las tendencias hacia la descentralización.

Dichos procesos de adaptación han sido originados por diversos factores. Por un lado, se ha recortado el presupuesto central y el gobierno federal se ha retirado de algunas tareas de regulación y control. Por otro, se ha activado la representatividad de los intereses regionales y locales en los procesos de toma de decisiones por parte de los *Lander* y los municipios. Así, “la falta de políticas desde arriba” y “la política de los de abajo” fueron las fuerzas conducentes de la descentralización alemana.

Tal descentralización tomó diversas formas: el gobierno federal abandonó sus políticas de expansión del *welfare*, redujo parcialmente sus pagos de asistencia social y favoreció la resolución de los problemas por medio de mecanismos propios del mercado, y con la activa participación de los ciudadanos. Estas políticas han dado como resultado una tendencia hacia relaciones de mayor cooperación entre los diversos niveles de gobierno. Sin embargo, también han producido mayor desigualdad entre los diferentes territorios, pues algunas unidades regionales y locales no han podido realizar ciertas funciones de redistribución que antes correspondían al territorio federal. A decir de Cabrero (1998), este proceso se agudizó a partir de la unificación alemana, dadas las claras diferencias entre regiones de la antigua Alemania Democrática y la República Federal, por lo que en ciertos momentos se dieron políticas recentralizadoras para equilibrar el desarrollo regional. Así, el caso alemán es uno de los que presenta mayor grado de descentralización fiscal: más del 40% del total del gasto público es ejercido por los niveles regional y local.

Se debe mencionar también que el desarrollo de la Unión Europea y el proceso de integración de los países-miembros representan nuevos retos para el federalismo alemán. El progresivo entrelazado de las atribuciones hace necesaria una nueva revisión de las facultades de los diferentes niveles. En los campos de la descentralización y de la separación de tareas entre las entidades políticas y territoriales (*subsidiaritaet*), adquiere especial importancia la

cuestión de las atribuciones entre la Unión Europea, los países-miembros y las regiones (o, en el caso alemán, los estados). Así, algunos estudios demuestran que es necesario perfeccionar el reparto de tareas de los países-miembros de la Unión Europea. Con lo anterior, se busca hacer más explícito qué corresponde a quién.<sup>18</sup>

## *2.2 El caso canadiense*

Canadá es un Estado federal constituido por diez provincias y tres territorios. En este sentido, sólo las provincias constituyen el nivel de gobierno subcentral, ya que los territorios constitucionalmente se encuentran bajo jurisdicción federal. En Canadá, la manera en que se dividen las competencias entre los gobiernos provinciales y federal es estructuralmente conflictiva. Las instituciones de ese país favorecen dicho conflicto y alimentan las tendencias centrífugas de poder. Por ello, Canadá se ha convertido en el sistema federal en el que las unidades subnacionales tienen más poder que en ningún otro Estado del mundo.

En este sentido, el sistema federal es el mecanismo por excelencia de balance de poder en Canadá. Existe una dinámica estructural de negociación entre la federación y las provincias. Las grandes iniciativas políticas deben contar no sólo con la anuencia formal del parlamento sino también con la de los gobiernos provinciales. De esta manera, el gobierno federal y los gobiernos provinciales incluyen en sus gabinetes un “ministro de relaciones intergubernamentales”, es decir, desarrollan una verdadera diplomacia interna para que la federación pueda funcionar.<sup>19</sup>

Desde 1984, el gobierno de Brian Mulroney desarrolló programas más sencillos, accesibles y en donde el poder decisorio estuvo lo más descentralizado posible, en mayor contacto con los grupos históricamente más relegados, dirigido sobre todo al caso de Quebec.

---

<sup>18</sup> V. Wibbels (2005), Grindle (2007), Erk (2007) y Morel, Palier y Palme (2012).

<sup>19</sup> V. Soto (2009), pp. 53-88.

Así, el caso canadiense presenta una de las situaciones de mayor descentralización a nivel internacional en varios sectores de política pública: por ejemplo, en el tema educativo, sólo tienen a nivel federal un consejo de ministros de las provincias, que son en realidad quienes dan dirección a la política. Asimismo, el caso canadiense es uno de los que presenta mayor grado de descentralización fiscal, ya que casi el 60% de los recursos totales se recauda y ejerce desde los ámbitos regional y local.

### *2.3 El caso argentino*

Durante los últimos años en Argentina se ha observado un quiebre en las condiciones que hicieron posible el ejercicio centralizado de la función pública. A su vez, dicho quiebre ha provocado el surgimiento de condiciones favorables para la descentralización. Por ejemplo, la crisis fiscal de los últimos años ha favorecido la transferencia de facultades y servicios a los gobiernos locales, como formas de “descomprensión del centro”; al mismo tiempo, ha forzado a esos gobiernos a procurarse sus propios recursos (Cabrero 1998:32). En segundo lugar, el debilitamiento de las grandes organizaciones sectoriales (corporativistas) ha llevado al fortalecimiento de los agrupamientos de la sociedad civil, creando condiciones propicias para que la relación Estado-sociedad transite por las instancias más bajas de la organización social y del Estado. Y en tercer lugar, el Estado nacional y la administración pública nacional se encuentran con sus capacidades de regulación y gestión sumamente debilitadas, lo que les impide dar respuesta al conjunto de demandas de la sociedad en general.<sup>20</sup>

Estas situaciones pueden ser consideradas favorables a la descentralización. Sin embargo, como en el caso mexicano, una limitación importante es la que se refiere a los recursos financieros de los gobiernos locales. En este sentido, no sólo es necesario que

---

<sup>20</sup> V. Carmagnani (1993).

aumenten los recursos que canaliza el gobierno central a los gobiernos subnacionales, sino que éstos sean capaces de generar sus propios recursos, ya que sólo el 15% del gasto público total es ejercido por esos niveles de gobierno.

#### *2.4 El caso brasileño*

En Brasil, un país-continente, los procesos de descentralización han tenido características especiales. La magnitud y la diversidad regional, y sus correspondencias poblacionales y sociales, establecen el marco de un proceso descentralizador histórico, que ha ido reconociendo, no exento de problemas, las especificidades territoriales. A lo anterior, han contribuido como problema las fuertes disparidades de ingreso y oportunidades que se expresan en el Brasil como conjunto y en sus regiones y subterritorios en particular. De allí que las ideas de “integración e inclusión social”, “superación de la pobreza de importantes regiones y sectores sociales” y la idea de asegurar “una calidad de vida esencial a sus familias” concentre buena parte de los esfuerzos gubernamentales, productivos y sociales en las últimas décadas (Galilea, Letelier y Ross 2011:58).

La descentralización brasileña, como en la mayoría de los casos en América Latina, tuvo lugar en el contexto de la prolongada crisis del Estado nacional de desarrollo, cuando coincidían las aspiraciones de descentralización fiscal de los gobiernos locales y la lucha por recuperar la democracia. Entre las características de ese proceso hay que destacar, en primer lugar, que no fue impulsado por el gobierno federal, tal como ocurrió en otros países de la región, en los cuales la descentralización estuvo vinculada a la crisis fiscal del Estado central, a los problemas de la gobernabilidad, o a la necesidad de buscar una intervención más eficaz de los gobiernos centrales a nivel territorial. En Brasil, la descentralización se inició mucho antes de que la crisis fiscal se manifestara con toda su intensidad en el Estado federal y pasara

a convertirse en el principal problema de la política económica de los años noventa. Asimismo, los problemas de gobernabilidad de los años ochenta estuvieron más asociados al proceso hiperinflacionario, por lo que la descentralización fue vista por el gobierno federal más como una posible agravante del problema que como una eventual solución.

A nivel subnacional, sin lugar a dudas, en Brasil se encuentra la estructura estadual más poderosa de América Latina. Los estados federados tienen una importancia central y fundamental en, prácticamente, todo el conjunto de la actividad política, económica y social. Estos presentan estructuras económico-productivas de amplia variedad y fenómenos de integración e inclusión social también muy diversos, siendo “verdaderos países” en la escala latinoamericana. Por otra parte, desde la elección de sus autoridades, los gobernadores ejercen un poder de enorme significado. Sus competencias son prácticamente totales, sus responsabilidades y, en parte substancial, su disponibilidad y manejo de recursos y financiamiento. Existen parlamentos estaduais y el completo cuadro ejecutivo de secretarios ministeriales en cada estado (Galilea, Letelier y Ross 2011:58-62). En un país de geografía económica y social tan diferenciada y de oportunidades tan desiguales, la acción gubernamental concertada entre la Unión, los estados y municipios, aparece como una tarea imprescindible.

### *2.5 Análisis de las tendencias en los casos analizados*

Una de las ideas más relevantes que surge a partir del estudio de los cuatro casos anteriores, es que la evolución que pueden tener las políticas descentralizadoras depende, en gran medida, del contexto en el que se estén dando. Un escenario posible es el de demandas constantes, tanto de niveles locales de gobierno cuanto de agencias de la sociedad civil, que expresen su deseo de obtener mayores espacios de decisión y participación. En este caso, para generar un

esquema de gobernabilidad, el gobierno en turno impulsa una propuesta descentralizadora que, pasando por una rápida fase de reorganización interna, transita hacia un proceso de fortalecimiento de gobiernos e instancias locales, para después abrir espacios de inclusión de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas, lo que se puede denominar como *estrategia de regulación* (Cabrero 1998:42). Otro escenario posible es el de una sociedad relativamente pasiva, con poca cultura participativa y sin capacidad orgánica de acción, ya sea por una tradición semiautoritaria o por un esquema de relaciones premodernas de autoridad (relaciones verticales, caciquismo, clientelismo). En un escenario de este tipo los gobiernos subnacionales se encuentran, muy probablemente, en una situación de subordinación al gobierno nacional. Sin embargo, este tipo de escenarios difícilmente pueden prevalecer en un contexto internacional de profundos cambios económicos a partir de modelos de integración y apertura, y tampoco pueden sobrevivir ante los procesos de cambio político y social que se extienden a través del mundo, ya que surgen dinámicas de participación social, así como fuertes “identidades” regionales. En consecuencia, los gobiernos en turno se convierten en los inductores de arriba-abajo de políticas descentralizadoras que faciliten adecuar las estructuras locales y regionales a los retos de la modernización económica y que, también, generen de manera gradual mecanismos de inclusión de agentes no gubernamentales a la acción pública, lo que se puede designar como *estrategia de control* (Cabrero 1998:44).

Así, en los cuatro casos analizados de manera sucinta se pueden observar problemas comunes, pero también desarrollos propios. Un elemento común en los casos argentino y brasileño es la falta de autonomía financiera por la cual los gobiernos locales siguen siendo altamente dependientes del gobierno central, sobre todo en el caso argentino. Aunado a lo anterior, se observa una renuencia del gobierno central para entregar poder de decisión

suficiente a los gobiernos locales, quedando éstos, muchas veces, en situación de dependencia (especialmente, en el contexto argentino).

En cuanto a la relación entre los procesos de descentralización y la política social, los casos analizados presentan ciertas diferencias: mientras que los casos canadiense y alemán muestran procesos de descentralización más profundos, otorgando a los gobiernos subnacionales mayor poder de diseño y decisión en las políticas sociales, en el caso argentino este proceso ha sido más bien tenue, quizás porque el “impulso descentralizador”<sup>21</sup> no vino acompañado de una modificación en la capacidad recaudatoria de los entes subnacionales, con lo cual se dificulta que éstos puedan desarrollar programas sociales propios.

“En el caso argentino, cuando se hace referencia a la descentralización la primera observación que surge en gran parte de los trabajos referidos al tema es que, impulsada desde hace tiempo por quienes pretendían ubicar la gestión de los servicios lo más cerca posible de la población receptora para que el nivel institucional alcance cierta autonomía en la prestación de los servicios, pueda tomar decisiones y que lo haga teniendo en cuenta a los demandantes, terminó finalmente, constituyéndose en una nueva forma de reducción del gasto público en el nivel central. Los municipios tuvieron que hacerse cargo de una serie de funciones adicionales sin recibir los recursos necesarios pues, en general, esta descentralización no fue acompañada de los recursos que harían posible cumplir dichas funciones o, en su defecto, se hicieron sin haber desarrollado las capacidades en esos niveles de gobierno para que realmente puedan cumplirlas con capacidad”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> En este sentido, Cabrero (1998: 41-42) menciona lo siguiente: “(otro) elemento que hay que considerar en el análisis de las políticas descentralizadoras es el *origen del impulso descentralizador*. Es fundamental entender la naturaleza de las políticas propuestas; si responden a un impulso estatal central (políticas inductivas de arriba-abajo), se trataría de políticas en las que el ritmo y modalidades son conducidos desde el centro, situación en la que, es de suponer, respondan a prerequisites de eficiencia del propio aparato, el cual requiere una mayor agilidad de respuesta y clarificación de ámbitos de competencia para evitar traslapes, duplicidades, lentitud e ineficiencias. Otro caso sería aquel en que las políticas son una respuesta a demandas sistemáticas de la sociedad o de gobiernos locales y regionales que exigen autonomía de decisión y participación en el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas (políticas reactivas de abajo-arriba).”

<sup>22</sup> Santiago (2013), p. 16.

El caso brasileño, con sus rasgos particulares, parece ir en la dirección de *recentralizar* cada vez más las capacidades de diseño e implementación de políticas sociales debido a las enormes diferencias de desarrollo que presentan cada una de las regiones de ese país.

### **3. Los procesos de descentralización en México**

Una vez que se han destacado los beneficios que idealmente crearía un proceso descentralizador y analizado brevemente algunas experiencias internacionales, surge la pregunta de por qué no ha sido consistente este proceso en nuestro país y, en términos más generales, por qué habría que descentralizar un país federal como el nuestro.<sup>23</sup>

Constitucionalmente, la distribución de competencias entre los niveles de gobierno y la relación de los estados y la federación se señalan del artículo 42 al 48 de dicho ordenamiento, que se refiere a la organización territorial del país; de los artículos 115 a 122 se establecen las facultades de los municipios, estados y de la federación, donde se expresa que todo aquello que no está reservado a la federación le corresponde a los estados. Así, es la federación quien guarda los términos más explícitos en cuanto a exclusividad, los estados mantienen un esquema residual en relación con la federación y los municipios tienen una serie de competencias definidas desde apenas el año 2000, las cuales en su mayoría no son concurrentes con el resto de los ámbitos de gobierno. Sin embargo, por décadas estas normas han funcionado bajo arreglos políticos no escritos, y el federalismo ha sido ambiguo, fundado

---

<sup>23</sup> En este punto se hace necesario recordar que, siguiendo los argumentos de Merino (1992, 1998) y Cabrero (2007-b), nuestro federalismo no nació como un pacto civilizado entre iguales, sino como el recurso disponible para evitar un conflicto que amenazaba la integridad del país. No se derivó de un acuerdo entre estados independientes en busca de un orden provechoso para todas las partes, sino de un arreglo salomónico entre dos tiempos históricos: el que se había arraigado durante los años de la Colonia, y el que emergía con la Independencia. Fue un federalismo ad hoc, que intentó aplacar las tensiones entre los excesos cometidos por un centro político que ya pesaba en extremo, y los gritos libertarios de las provincias emancipadas. Pero no pudo: la combinación de las formas federales con las costumbres y los privilegios centrales produjo normas y prácticas abiertamente contradictorias, que nunca pudieron resolverse del todo. De modo que las soluciones parciales de 1823-1824 se convirtieron, a la postre, en las nuevas dificultades del resto del siglo y en la herencia de tensiones y conflictos que pesa hasta nuestros días.

sobre mecanismos de coordinación frágiles generando, incluso, contradicciones entre los reglamentos locales, las leyes estatales y la constitución federal. Fuera de la exclusividad de competencias para la federación, y dependiendo el área sustantiva de política de que se trate, se contempla la concurrencia de jurisdicciones y la posibilidad de coordinarse a través de la celebración de convenios.<sup>24</sup>

A pesar de su constitucionalidad, estos mecanismos suelen ser obsoletos para proyectos de largo plazo donde el financiamiento multianual es inusual y donde el cambio electoral cada tres años, en el caso municipal, afecta directamente la continuidad de los convenios.<sup>25</sup> Desde luego, no se puede negar el hecho de que se han dado modificaciones legales en favor de un “mejor federalismo” en las últimas décadas, pero estas no se han generado bajo una acción nacional concertada y, en realidad, la clarificación de facultades y de coordinación intergubernamental sigue siendo ambigua, a tal grado que se facilita la existencia de vacíos institucionales y el incumplimiento de las responsabilidades públicas provocando, por un lado, ineficacia e ineficiencia de los servicios que se ofrecen a la población y, por otro, una continua intervención en los ámbitos de competencias de otras esferas gubernamentales.<sup>26</sup>

Significativamente los estados intervienen en las competencias de los municipios, la federación en la de los estados y un municipio en las de otro, ya sea por falta de capacidad para ejercer ciertas facultades o por abusos de poder. Contradicciones y ambigüedades como estas, refuerzan los cuestionamientos del frágil diseño del federalismo mexicano, de la “soberanía” de los estados y de la “autonomía” de los municipios, sirviendo de poco a la mejor organización del ejercicio público y empañando la credibilidad de los ciudadanos que —con frecuencia— no entienden como se reparten estas responsabilidades entre gobiernos y por qué

---

<sup>24</sup> Merino (2010).

<sup>25</sup> V. Cleary (2007).

<sup>26</sup> V. Merino (2010).

debe dirigirse a una u otra ventanilla para solicitar algún servicio. Para el ciudadano común generalmente no existen “niveles de gobierno”, sino sólo “el gobierno” a quien le exige —con toda justificación— resultados. En este sentido, la reivindicación de renovar el federalismo y de recuperar las facultades de las que siempre estuvieron dotados las entidades federativas y los municipios es un ejercicio reciente que transitó por coyunturas diversas.<sup>27</sup>

### *3.1 La concentración de poder en un sistema federal centralizado*

Como lo menciona Merino, la consolidación del régimen que surgió de la Revolución Mexicana comenzó con la factura de una nueva constitución y se asentó en la victoria militar de una fracción revolucionaria sobre las demás, pero no culminó sino hasta que la contienda pudo convertirse en asunto administrativo: hasta que el control militar devino pacto político, y la lucha por el poder se volvió pugna por cuotas de representación y de responsabilidad en la administración pública mexicana. La Revolución, que nació en los estados y desde la periferia produjo los cambios más profundos que ha vivido el país en toda su historia, no concibió sin embargo su propio triunfo sino hasta que tomó el mando del centro y, desde él, definió e impuso las nuevas instituciones que habrían de regir la vida nacional. (Merino, 1992:21).

“La Revolución triunfó, pues, cuando controló el centro del país; cuando fue capaz de sustituir el aparato de dominación que sostenía la dictadura de Porfirio Díaz, por un conjunto propio de instituciones políticas y administrativas. Y, al mismo tiempo, ese triunfo sólo fue posible cuando la fracción militar victoriosa estuvo en condiciones de disuadir a los caudillos regionales de sumarse a un pacto nacional revolucionario. Es decir, cuando el dominio del centro se impuso de nuevo sobre las aspiraciones políticas regionales. La Revolución no podría haber evolucionado sin el peso de un aparato de dominación central [...]”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> V. Mogollón (2003), pp. 347-381.

<sup>28</sup> Merino (1992), p. 22.

Así, la construcción revolucionaria hubo de conducirse desde el gobierno central, a pesar de que los derechos sociales plasmados en la constitución habían partido de las carencias y de las expectativas que el movimiento revolucionario despertó en las diferentes regiones del país. A decir de Merino (1992, 1998), no había otro camino: la puesta en marcha de un auténtico sistema federal habría llevado a la continuación de la lucha armada, pues la lógica de los jefes militares coincidía en identificar el mando central con el poder nacional.

En este sentido, el arreglo del federalismo mexicano era parte del partido hegemónico y del presidencialismo pues convenía a los diferentes poderes y órdenes de gobierno. Los gobernadores llegarían a serlo dependiendo de sus buenas relaciones con el Presidente de la República, eran impuestos o depuestos por el partido y la asignación de recursos y sus carreras políticas dependían de las negociaciones particulares. El mismo esquema se reproducía a nivel de los presidentes municipales. Bajo estas reglas del juego político, el fortalecimiento local dejaba de ser una prioridad y las mismas autoridades locales reproducían la centralización, es decir, cada gobernador o alcalde era omnipotente en su propio espacio de poder.

En el México posrevolucionario, las organizaciones de masas sustituyeron a los grupos armados que cimentaban el poder de los caudillos; pero no suplieron la dinámica de poder arraigado en el centro, ni la lógica de los intercambios de influencias y de controles que ese arraigo supone. Por otro lado, no obstante, el centralismo se justificó en la necesidad de llevar a la práctica el proyecto revolucionario, con el cobijo de un mando suficientemente fuerte como para evitar desviaciones. El Presidente de la República, en ese sentido, se constituyó como representante de los intereses de toda la nación, pero también en el portavoz del proyecto que surgió de la Revolución: cada sexenio ha supuesto un reencuentro con los ideales colectivos y, al mismo tiempo, una nueva visión de futuro inmediato a la luz de los viejos principios. Así, la fuerza del gobierno central no proviene únicamente del pasado, sino de la

concepción de futuro que el sistema político mexicano produce con cada sexenio (Merino, 1992:24-25).

Contrariamente a la generación de una mejor distribución de funciones, de 1917 a la fecha se incrementaron las facultades exclusivas de la federación en detrimento del incremento de facultades de estados y municipios. Por ello, un sinnúmero de estudios coinciden en que en México persiste un *federalismo centralizado* que está rebasado por las condiciones políticas, la competitividad económica internacional y, sobre todo, por las desigualdades sociales que prevalecen en el territorio nacional.<sup>29</sup> La dependencia de los recursos que el centro proveía a los gobiernos locales discrecionalmente, no favorecía a generar acuerdos en el equilibrio de poderes, ni a la generación de incentivos para obtener recursos propios; pero convenía favorablemente a la política centralista. Este modelo condicionó el desarrollo a las relaciones políticas y a los pactos corporativistas.

### *3.2 La época en la que hubo que reducir administrativamente al Estado*

A partir de los años ochenta, el Estado mexicano entró en un periodo diferente de su historia y los fines que perseguía en el periodo posrevolucionario, así como la manera de operarlos, empezarían a modificarse hacia una nueva administración pública más eficiente y moderna; acorde a la apertura comercial y la economía de mercado.

La necesidad de la desburocratización de la estructura gubernamental se intentaría a través de la privatización de las empresas paraestatales, la desconcentración industrial y los intentos de descorporativización.<sup>30</sup> Llegarían las primeras ideas de la profesionalización de los

---

<sup>29</sup> Especialmente importantes son los trabajos de Martínez y Ziccardi (2000); Pardo (2003-a); Cleary (2007) y Merino (2010).

<sup>30</sup> Schmitter define al corporativismo mexicano como “un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les concede un exclusivo monopolio de la representación dentro de sus

funcionarios y de un verdadero proceso de descentralización y desarrollo de las diferentes regiones del país.

Se facilitó el otorgamiento de facultades hacia los gobiernos locales, descargándose así la federación de funciones administrativas y augurando una mejor planificación regional de las tareas públicas. Sin embargo, las ideas innovadoras de la época se implementaban todavía bajo un esquema de gobierno autoritario, hegemónico, centralista y de subordinación de poderes. En estos años se aprobó la Ley de Planeación que obligó a la coordinación entre la federación y los estados a concertar el desarrollo local con la activa participación de los municipios a través de los comités de planeación estatal y los de planeación municipal.

En el caso de la desconcentración industrial el éxito no fue inmediato pues las ciudades y regiones de la periferia, donde se instalaban la mayoría de empresas, no contaban ni con los servicios ni con la infraestructura administrativa y pública necesaria para desarrollar sus metas. Es decir, tanto a nivel administrativo cuanto a nivel económico se pretendió expandir el desarrollo del centro, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de cada región y llevar el desarrollo, pero nuevamente desde una perspectiva centralista.

Una de las razones que modificaron el sistema arraigado de fuerte centralismo, y de arreglos no escritos entre los niveles de gobierno, fue sin duda la transición democrática en el sistema electoral. El triunfo de los partidos de oposición al viejo partido hegemónico, primero en los municipios y luego en los estados, se fue convirtiendo en la forma consuetudinaria de los ciudadanos para exigir un cambio en la manera de hacer política y en el claro cuestionamiento de la oposición ante la subordinación de poderes al ejecutivo federal. Un

---

respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos” (Alcántara 1992:46). En este sentido, la des-corporativización se puede entender como uno de los primeros intentos por adelgazar la estructura gubernamental central con el objetivo de abrir algunos espacios a actores sociales que, tradicionalmente, no eran tomados en cuenta por el gobierno nacional.

sistema de contrapesos al régimen de partido y al presidencialismo se fue conformando y, particularmente a partir de los años noventa, resurgió un consenso generalizado por la reivindicación de un federalismo más cercano a las circunstancias políticas y sociales del país, por la valoración de lo regional y de lo local.

El Congreso de la Unión recobró las atribuciones de análisis, crítica y discusión de los temas nacionales que siempre había tenido, pero que había sujetado al partido y al ejecutivo. Los gobernadores fueron adquiriendo capacidad para influir e impulsar sus intereses. Los municipios grandes y las zonas metropolitanas se fueron configurando de forma más plural y esto influyó en reformas locales. A nivel internacional se reivindicaba la importancia de ubicar al gobierno local como el espacio idóneo y más cercano a la población para equilibrar los efectos de la globalización, el libre mercado y las desigualdades. En tal contexto — internacional y nacional— en México, los alcaldes y gobernadores tomaron una fuerza que nunca en la historia del país habían alcanzado. Incluso se crearon asociaciones partidistas de gobiernos locales<sup>31</sup> y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) después, como plataformas de defensa de los intereses de los gobiernos locales.<sup>32</sup>

En este sentido, destaca la participación y proyección que tuvo y sigue teniendo la CONAGO dentro del escenario político nacional. Ésta se define como “un foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno

---

<sup>31</sup> Un ejemplo de este tipo de agrupaciones es la llamada “Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC)”, la cual es una organización que agrupa a los gobiernos municipales y delegacionales emanados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y que se constituyó en octubre de 1997 en la Ciudad de México. Actualmente, la asociación tiene presencia en 27 estados con 332 municipios y en el Distrito Federal con 13 delegaciones, gobernando a una población de más de 17 millones de habitantes. De acuerdo a sus estatutos, el objetivo de dicha asociación es “trabajar para el intercambio de experiencias, la reflexión y el fortalecimiento de la gestión de gobiernos locales, así como la defensa y representación de los intereses locales”. V. [http://www.aalmac.org.mx/inicio/q\\_aalmac.html](http://www.aalmac.org.mx/inicio/q_aalmac.html), fecha de consulta: 12 de agosto de 2013. Otras organizaciones con características similares son: la Asociación Mexicana de Municipios de México, A.C. (AMMAC), la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional A.C. y la Federación Nacional de Municipios de México A.C.

<sup>32</sup> En este apartado, sobresale el estudio de Flamand (2009).

respeto de las instituciones de México. Éste, es un espacio incluyente, abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos”.<sup>33</sup> El primer antecedente de la CONAGO se dio en la *Reunión de Gobernadores* en Mazatlán, Sinaloa, en agosto de 2001 a la que asistieron veinte gobernadores. Sin embargo, como tal, la CONAGO se constituyó hasta el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la presencia o representación de todos los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Durante la décima reunión ordinaria celebrada en San Luis Potosí en julio de 2003, se integraron plenamente los gobernadores de todos los partidos políticos, incluyendo los del Partido Acción Nacional (PAN), quienes se manifestaron por establecer una agenda común, de buscar el mejor diálogo posible y juntos fortalecer el pacto federal y trabajar de una manera integral. De acuerdo a las declaratorias del foro, sus objetivos son los siguientes:

- Funcionar como un espacio institucional para lograr un mayor equilibrio y mejor distribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.
- Impulsar el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, así como para que cuenten con los recursos y capacidad de respuesta de las demandas de sus comunidades.
- Reafirmar el compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de *auténtica descentralización* y de *fortalecimiento del federalismo*.
- Proponer el diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.

---

<sup>33</sup> V. <http://www.conago.org.mx/Varios/Sobre-la-Conago.aspx>

- Buscar promover la consolidación de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno.

En este contexto, la CONAGO tiene dentro de sus objetivos realizar proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos, para así deliberar y proponer soluciones sobre asuntos relativos a política presupuestaria, transferencia de potestades y recursos, desarrollo y política social, seguridad pública, servicios públicos, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, políticas de inversión pública, fortalecimiento a los gobiernos locales y relaciones intergubernamentales.

### *3.3 Primeras iniciativas de descentralización.*

A continuación se resumirán los impulsos descentralizadores en nuestro país en cuatro etapas:<sup>34</sup>

*La primera etapa.* Se podría decir que le antecedió un primer impulso de planeación regional y de reubicación económica fuera de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) durante los años setenta. Sin embargo, es durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) cuando surge el primer intento real de descentralización. En este periodo se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) la necesidad de redistribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno para descargar administrativamente a la federación, y se promovió el desarrollo regional, estatal y municipal mediante la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Se crearon los Consejos de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplades) y se dio un primer intento de coordinación para las relaciones intergubernamentales con la creación del Convenio Único de Desarrollo. Estas tendencias se concretaron en importantes reformas que desencadenaron la

---

<sup>34</sup> El resumen de esta división por etapas se fundamenta en el análisis de Cabrero (1998).

creación de instrumentos novedosos para la época, como el ramo presupuestal 26, el decreto para que todas las dependencias y entidades del gobierno elaboraran programas de descentralización y la puesta en marcha del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal.

Se integraron las nociones de redistribución de competencias entre ámbitos gubernamentales, la desconcentración de la ZMCM, la descentralización administrativa del gobierno federal, la reubicación de actividades productivas, y la promoción del desarrollo regional a través de programas federales y mejores vías de comunicación. A pesar de estos avances, las facultades transferidas en este proceso se determinaron más bajo una lógica administrativa que con visión de largo plazo, y con escasa intervención de los actores locales.

Pero el factor decisivo en este periodo es la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, donde se otorgaron facultades a los municipios para cobrar el impuesto predial y administrar algunos servicios públicos. En este periodo se impulsaron las políticas para descentralizar los sectores de educación y, particularmente, de salud. Sin embargo, no existió un esquema de seguimiento claro y de evaluación de impactos de las áreas descentralizadas, lo que habría permitido realizar ajustes oportunamente a las políticas públicas en cuestión.<sup>35</sup>

Cabrero (1998) llama esta etapa “*descentralización por decreto*”, es decir, de arriba hacia abajo, pues en realidad no existió algún cuestionamiento de los gobiernos subnacionales para aceptar, asumir o complementar las facultades transferidas con procesos de fortalecimiento institucional o de incentivos más allá del ejercicio puramente administrativo que se les trasladaba.

---

<sup>35</sup> Estos ajustes se refieren especialmente a la esfera de coordinación intergubernamental (CIG). Así, el diseño y ejecución de políticas públicas efectivas hace necesaria la existencia de mecanismos de coordinación claros y específicos, donde se enliste qué le corresponde hacer a cada nivel de gobierno.

*La segunda etapa.* Se ubicó entre 1988-1994. En este periodo el tema de la descentralización desaparece de la agenda de gobierno pero se insta una estrategia de canalización de fondos directos a nuevos actores, incluidos grupos de sociedad civil, a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Esta estrategia podría considerarse como una forma de descentralización hacia la sociedad misma. Sin embargo, no se trató ni de una descentralización administrativa ni de una “no gubernamental”, ya que no fortaleció a organizaciones sociales ni a gobiernos municipales, sino que creó estructuras paralelas (Comités de Solidaridad) que manejaron cuantiosos recursos para realizar obras de infraestructura en poblaciones marginadas, en un intento urgente de recuperación de credibilidad electoral. Si bien no se hizo un gran esfuerzo sexenal en materia de descentralización, en 1992 se concretó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, cuyo proceso finalizaría con la firma de los convenios entre el ejecutivo federal y los gobiernos de los estados. Este periodo también se ubicó en la lógica de descentralización administrativa desde arriba.

*La tercera etapa.* Entre 1995-2000 hay un viraje pues la descentralización se retoma en el discurso, se plantea construir un “nuevo federalismo” y se avanza en la redistribución de competencias y recursos entre los tres órdenes de gobierno, sobre todo en materia de salud, educación, lucha contra la pobreza y servicios públicos. En este periodo se creó un mecanismo fundamental para clarificar y esclarecer las relaciones intergubernamentales: la controversia constitucional.<sup>36</sup> En 1997 los habitantes del Distrito Federal eligieron por primera vez a su Jefe

---

<sup>36</sup> La controversia constitucional es un juicio que se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuando se suscitan conflictos entre poderes o ámbitos de gobierno. Mediante dicha figura se impugna si alguno de ellos afecta a otro en su esfera de competencias, contraviniendo con ello a la constitución federal. Cabe destacar que por esta vía no pueden resolverse conflictos en materia electoral ni por límites territoriales. Entre los actores facultados por la constitución para emplear este recurso están: las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios, el ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, los poderes de una entidad federativa y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

de Gobierno. A partir de ese año, los nuevos equilibrios en el Congreso de la Unión permitieron efectuar importantes modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) para avanzar en la descentralización del gasto federal hacia las entidades y municipios.

En ese sentido, en 1998 se crearon las Aportaciones Federales. Estas se definen como recursos condicionados que se transfieren para cumplir determinados objetivos en materias de educación, salud y desarrollo social, y operan como “brazo financiero” de la descentralización, establecidas en el llamado Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>37</sup>

Antes de la creación del Ramo 33, la mayoría de las transferencias federales en los campos de acción del mismo eran reguladas por “convenios” entre los estados y la federación, en los cuales razones de índole política y los recursos recibidos anteriormente determinaban cuánto recibía cada estado. En este sentido, una de las razones de la creación del Ramo 33 fue contar con reglas claras y precisas bajo las cuales se pudieran distribuir los recursos entre los diferentes estados y municipios del país. Por tanto, los objetivos del surgimiento del Ramo 33 fueron dar certidumbre a los gobiernos locales y facilitar que la distribución de los recursos siguiera elementos de equidad y eficiencia que permitieran un mejor desarrollo del país, así como dotar de transparencia al “proceso distributivo”. El objetivo de las autoridades fue pasar de un sistema de transferencias basado principalmente en las participaciones (Ramo 28), que tienen un criterio esencialmente resarcitorio, a uno en el que también existiera un componente equitativo o compensatorio (Chiapa y Velázquez, 2011:27-28).

Si bien los fondos del Ramo 33 son recursos etiquetados del presupuesto destinados a actividades precisas y en un principio fortalecieron el papel de los gobiernos locales y sus

---

<sup>37</sup> Las aportaciones federales constituyeron un avance ya que desde entonces la transferencia de responsabilidades y recursos a estados y municipios se realiza con base en la Ley de Coordinación Fiscal a través de fórmulas y bajo ciertos principios de publicidad y transparencia.

haciendas públicas, paulatinamente han generado una fuerte dependencia de las finanzas locales y muestran sus límites para resolver de fondo los problemas financieros de los estados y municipios.

“En términos fiscales, el sistema federal mexicano todavía es muy centralizado y puede definirse por tres características: a) en cuanto al ingreso, los gobiernos estatales son muy dependientes de las transferencias federales (en promedio, aproximadamente 88% del ingreso total de un estado en 2005); b) en cuanto al gasto, un estado promedio determina el destino final de solamente 40% de las transferencias que recibe, y c) la recaudación de los gobiernos estatales y municipales ha tendido a decrecer, lo cual puede atribuirse a que la descentralización del gasto y el sistema de transferencias no suelen considerar criterios de eficiencia recaudatoria.”<sup>38</sup>

Las aportaciones deben ser consideradas como un paso en un proceso de más largo plazo. Para lograr su objetivo, se debería reorientar el diseño de las aportaciones federales hacia la eficacia, para que tales recursos tengan impactos importantes para satisfacer las demandas sociales, tanto en servicios como en infraestructura.<sup>39</sup> Para expresarlo en números: en 2006, el Ramo 33 significaba el 14.6% del gasto público federal y el 45.7% de las transferencias que el gobierno federal realizaba hacia las entidades federativas y sus municipios.<sup>40</sup>

*La cuarta etapa.* Se puede ubicar a partir del año 2000 con la alternancia en el gobierno federal y la reducción del omnímodo poder presidencial. Desde sus inicios, el nuevo gobierno propuso impulsar un nuevo arreglo, subsidiario y solidario en las relaciones intergubernamentales, a través de su Programa Especial para un Auténtico Federalismo. Con

---

<sup>38</sup> Flamand (2010), p. 509.

<sup>39</sup> En este contexto, Chiapa y Velázquez (2011) mencionan lo siguiente: los ocho fondos que actualmente componen el Ramo 33 cuentan con lineamientos que, considerando criterios de equidad, sugieren o indican cómo deben ser distribuidos los recursos entre los estados. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos lineamientos no se traducen en reglas claras y precisas de distribución. La excepción a esto son los lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Así, uno de los aspectos más mencionados del FAIS es la manera en que se distribuyen los recursos entre los estados y municipios, ya que es uno de los pocos fondos que establecen una fórmula precisa y clara de cómo se debe realizar tal asignación en ambos niveles federativos.

<sup>40</sup> En este apartado, destaca el estudio de Sobarzo, Ruiz y García (2011).

la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) se renovó el Centro de Desarrollo Municipal y se impulsaron estrategias de fortalecimiento a los gobiernos municipales desde diferentes perspectivas. En la administración de 2000 al 2006, se observó una apertura en los programas federales en donde los gobiernos locales (tanto estados cuanto municipios) participaron directamente, pudieron solicitar recursos y se establecieron relaciones directas entre la federación y los municipios.

Asimismo, otros avances importantes fueron la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental que reconocen al municipio como el espacio natural para las políticas y programas de desarrollo, aun cuando se aprobaron en un entorno que se ha caracterizado por ser señalado difícil para lograr reformas, debido a un contexto político de contrapesos.

#### **4. Conclusiones**

La relación entre descentralización y políticas públicas, en particular las políticas sociales, se debe enmarcar dentro de los beneficios teóricos que aquéllos procesos suponen, es decir, las “bondades” teóricas que se pueden alcanzar en un contexto descentralizado. Por ejemplo, al dar mayor autonomía de gestión y de diseño, los gobiernos subnacionales podrán hacer frente a los problemas particulares que cada uno enfrenta. Así, ampliar la capacidad institucional frente a las necesidades ciudadanas es un imperativo particularmente importante dentro de los procesos de descentralización.

Como se señaló en el capítulo, un sistema de gobierno descentralizado puede ofrecer ganancias de eficiencia económica, generar una mejor rendición de cuentas e incentivar la innovación y la experimentación. Para que esto ocurra —siguiendo el argumento de Chiapa y

Velázquez (2011)— los gobiernos subnacionales deben tener las facultades de diseñar e implementar las políticas públicas que sean necesarias en sus estados, pero también deben asumir las responsabilidades de sus acciones y resultados. Como se estudió a lo largo del capítulo, se puede decir que el proceso de descentralización en México se encuentra inconcluso, o mejor dicho, aún no se ha llegado a un estadio ideal. Por ejemplo, a más de diez años de su creación, no es claro que el Ramo 33 haya ayudado significativamente a que la población mexicana capitalice alguna de las ventajas que puede ofrecer un sistema de gobierno descentralizado.

Por otro lado, el análisis de algunas experiencias internacionales en procesos descentralizadores —los casos de Alemania, Argentina, Canadá y Brasil— reafirman lo señalado al principio de este capítulo: es la práctica política lo que determina qué tanta autonomía tienen los espacios subnacionales frente al centro. En otras palabras, la eficacia de un sistema federal no es resultado únicamente del andamiaje legal que lo define, sino también de la dinámica política en el que se desarrolla.<sup>41</sup> El grado de descentralización que un Estado nacional puede ostentar, suele estar inmerso en una constante evolución, dependiendo del poder político y económico del centro frente a los gobiernos locales, y viceversa.

---

<sup>41</sup> Y que se puede ejemplificar de manera más clara con el estudio de Cabrero (1998) sobre los *impulsos descentralizadores*: políticas inductivas (de arriba-abajo) o políticas reactivas (de abajo-arriba).

## Capítulo II

### Política social y pobreza en México: aproximaciones teóricas

En la primera sección del presente capítulo se enlistan los fundamentos teóricos que intentan explicar el concepto de *política social*. En este sentido, se parte de la noción de que la política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social.<sup>1</sup> Se suele considerar tanto un objeto de estudio de las Ciencias Sociales, cuanto un conjunto de prácticas que van más allá de éstas. Pero, más que una disciplina independiente, se trata de un campo de análisis particular sobre el que hay diversidad de aproximaciones y métodos, y por ello resulta difícil entender qué es y cuáles son sus límites.<sup>2</sup>

A lo largo de su historia, México se ha caracterizado por presentar niveles de pobreza y desigualdad persistentes, a pesar de contar con un ingreso promedio que lo ubica como un país con niveles relativamente altos de desarrollo. De esta manera, la segunda sección del capítulo presentará las aproximaciones teóricas al concepto de pobreza y, desde un punto de vista teórico, los problemas que presenta la medición de la misma. Así, partiendo de las nociones teórico-históricas enlistadas en el presente capítulo, se podrá discutir en el siguiente si ha existido alguna relación entre la política social de combate a la pobreza y el proceso descentralizador en México, esto a la luz del programa federal *Oportunidades*.

#### 1. El concepto de Política Social

Como lo señala Pardo (2009), tanto en los círculos oficiales cuanto en los académicos, existe un amplio debate relacionado a los significados del término *política social*. No hay acuerdo respecto a su alcance conceptual, ni sobre cuáles son los actores que deben involucrarse en su formulación y puesta en marcha, ni tampoco respecto a quiénes se convierten en los receptores

---

<sup>1</sup> Contreras (2000), p. 502.

<sup>2</sup> V. Díaz-Cayeros (2000) y Martínez y Ziccardi (2000).

de sus posibles beneficios. Usualmente, el término evoca asistencia, servicios y bienestar social, que son etiquetas —como lo menciona la autora— para describir amplias áreas de intervención pública. Por lo anterior, no resulta sencillo encontrar una definición que incluya todos los elementos que corresponden a las diferentes formas de abordar el problema.<sup>3</sup>

Siguiendo el análisis de Pardo (2009) y Sottoli (2000), se puede afirmar que, de manera muy general, el concepto de política social incluye los programas que aparecieron a partir de la década de los setenta, momento en que las crisis económicas recurrentes empezaron a dejar sentir sus devastadores efectos sociales en gran parte de los países occidentales. Sucesivamente, en la década de los años ochenta, los países latinoamericanos sufrieron severas crisis económicas atribuidas al desgaste del modelo de desarrollo denominado “Estado interventor”. Así, desde entonces se ha extendido en el mundo la convicción de la necesidad de incluir lo que se ha identificado como programas de ajuste económico, lo que influyó de manera determinante en la relación entre la llamada *política social* y la *política económica*.<sup>4</sup>

La política social se puede conceptualizar, de manera muy general, como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad posible.<sup>5</sup> Asimismo, se puede entender como la aplicación de medios políticos, generalmente medios estatales de poder, con miras a la consecución de determinadas metas sociales. Entre estas se encuentran la elevación del nivel

---

<sup>3</sup> Pardo (2009), p. 133.

<sup>4</sup> Los analistas que sostienen la estrecha vinculación entre ambas, señalan que los principales condicionantes del bienestar son económicos, por lo tanto, la política gubernamental de repartir recursos debe ser vista como algo interrelacionado con la administración económica. Esto explicaría que las políticas sociales estén determinadas por la visión de lo que la economía hace o debe operar. V. Pardo, (2009), p. 134.

<sup>5</sup> V. Pardo (2009).

de vida, la garantía de un salario suficiente en caso de enfermedad, de invalidez y vejez, y la redistribución del producto social en favor de los grupos económicamente más débiles.<sup>6</sup>

Así, la política social descansa en los métodos y teorías usados en diferentes áreas que van desde la sociología, la historia, la economía, el derecho, la ciencia política, la geografía, la estadística, la filosofía, hasta la llamada psicología social. Estas disciplinas son utilizadas para comprender, cabalmente, el término de *bienestar*. Sin embargo, no tiene un conjunto específico de métodos, conceptos, teorías o perspectivas es, más bien, un campo de estudio multidisciplinar que una disciplina. De acuerdo a Scott (2000) la política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; además, concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no-monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos. Opera en un marco normativo que incluye un debate moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados obtenidos.

Así, esta aproximación considera que se trata de un campo de estudio multidisciplinario en el que destacan tres centros de interés: primero, el interés por el bienestar, pero el “bienestar” es un concepto muy controvertido e históricamente cambiante. Segundo, el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social. Y tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del Estado y el mercado, están involucradas las familias y el llamado *tercer sector*, quienes a su vez reciben influencia de una multiplicidad de actores con intereses y recursos diversos.

---

<sup>6</sup> V. Valencia (2003) y Levy (2009).

## 1.1 Conceptos afines

*Bienestar social.* Hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye al provisto por la familia (y vecinos o amigos), el mercado y el tercer sector (organizaciones no gubernamentales o instituciones religiosas). La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado.<sup>7</sup>

*Necesidades sociales.* Conciernen a la extensión y distribución de la enfermedad o la pobreza en diferentes grupos sociales y las razones, estructuras y procesos que afectan sus condiciones de vida. Las necesidades sociales se establecen por comparación con otras personas del mismo grupo social; unos individuos carecen de algo que los demás tienen. Más allá de situaciones en las que la necesidad es obvia, como las urgencias médicas, un problema particularmente difícil para la política social es la medición de las necesidades sociales; la noción de *necesidades básicas* o *mínimos esenciales* es muy relativa ya que varía según las culturas, países, estilos de vida, familias y zonas de residencia de los individuos. El problema de la medición no está resuelto, pero una interpretación objetiva de lo que es básico o esencial tiene que ver con la aptitud de un individuo para mantenerse vivo y conservar la capacidad para actuar como “una persona” en la sociedad en que vive.<sup>8</sup>

*Problemas sociales.* El bienestar social está relacionado con las necesidades, pero éstas no son lo mismo que los problemas sociales; una persona en situación de desempleo puede

---

<sup>7</sup> V. Mogollón (2003).

<sup>8</sup> V. Valencia (2003).

tener necesidades imperiosas, pero sólo si el desempleo afecta a una parte considerable de la población se puede considerar un problema social. La cantidad de individuos a los que afecta una situación, y la percepción y juicios de valor sobre la misma, son fundamentales para entender el proceso de “politización” del problema y las acciones gubernamentales para hacerle frente.

### *1.2 Modelo de desarrollo y política social*

Para autores como Díaz Cayeros (2000) cualquier discusión sobre la política social tiene que partir de reconocer las características y la magnitud de la desigualdad y la pobreza prevalentes en un país. A partir de esos datos empíricos, se requiere un diagnóstico de las probables causas de la incapacidad de muchos individuos o familias para alcanzar niveles de ingreso que les permitan acceder a ciertos satisfactores básicos, así como explicaciones de los procesos que llevan a una cierta distribución del ingreso.

Así, a partir de la década de los setenta, se conocen las primeras manifestaciones de una aguda crisis económica que después de treinta años ha presentado escasos momentos de alivio. En este sentido, de acuerdo a lo señalado por Pardo (2009), las referencias a las crisis se han mantenido en un ámbito de argumentación estrictamente económica, lo que ha generado la impresión de una tajante división entre la política económica y el resto de las políticas y, desde luego, las opciones y soluciones que se han ido planteando para enfrentar dichas crisis.

Hacer frente al universo creciente de los marginados con políticas de carácter propiamente compensatorio fue resultado de la presión producida por la agudización de la crisis a partir de la década de los ochenta, momento en que se acude a la instauración de los programas de ajuste y restructuración productiva. En ese entonces, la política social fue vista como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del

ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población artificialmente integrados, merced de la irracionalidad de la asignación de los recursos del esquema estatista anterior. Las políticas sociales compensatorias se sustentarían en fondos de inversión social como una respuesta al agravamiento de la crisis. Estos fondos se gestionaron bajo diversos esquemas de operación administrativa cuya finalidad era compensar el deterioro de las condiciones de empleo, de salarios y las reducciones de gasto social. En ese momento, se partía de la presunción de que los organismos regulares del Estado ya no estaban en condiciones de cumplir con la función social de manera rápida y eficiente; de ahí la necesidad de crear programas o mecanismos *alternos* que contaran con un financiamiento que proviniera, en su mayor parte, de donaciones y créditos externos. Los objetivos fueron diversos, desde la promoción de empleo hasta la de actividades productivas. Destaca, en todo caso, que su puesta en marcha se hizo a través de unidades administrativas distintas a las que tradicionalmente se habían ocupado de la política social dependientes del titular del poder ejecutivo (Pardo, 2009: 135).

### *1.3 El Estado de bienestar*

Como lo menciona Pardo (2009), a partir de la segunda guerra mundial se desarrolló en los países industrializados el Estado asistencial, llamado también Estado benefactor, surgido, ideológicamente, de la teoría de Keynes. Una propuesta que redefine más tarde el socialismo en torno al concepto de la pobreza como fenómeno social, lo cual planteaba la necesidad de una acción pública, y el tránsito hacia un Estado social (Pardo 2009:135). Esta categorización de Estado predominó en las democracias capitalistas industrializadas y se caracterizó por tres elementos:

1. La intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación.
2. La provisión de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas en una sociedad compleja y cambiante.
3. La responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como derecho social.

Este tipo de Estado cumplía la función política de legitimar el modelo capitalista de producción al intentar paliar los efectos negativos del mercado y una función económica en la medida en que se convirtió en un elemento central para reactivar la economía, por medio del estímulo a la demanda, creando y manteniendo fuentes de trabajo. Así, la variante de Estado benefactor fue una alternativa para resolver el conflicto entre democracia y capitalismo, sin suprimir las bases fundamentales de ambos principios de organización social.

“El Estado benefactor en la Europa de la posguerra fue una mezcla, es decir, por un lado, prestaciones públicas, especialmente en el campo de la sanidad, la educación y la creación de viviendas, más redistribución de la riqueza mediante impuestos de signo progresivo. Por otro, la coexistencia de empresas públicas y privadas. Una gran cantidad de naciones aceptó el principio de que el Estado tenía la responsabilidad de promover el bienestar de sus ciudadanos Sin embargo, los programas estatales de asistencia empezaron a decaer durante los setenta debido a la crisis de energía y a los procesos de inflación y recesión. Lo anterior estuvo acompañado del desarrollo de un nuevo paradigma que tuvo como origen la escuela de economía de la Universidad de Chicago: el llamado neoliberalismo. De los setenta a los ochenta se pasó de hablar de protección y crecimiento de la demanda a la reactivación del mercado, flexibilidad, privatización: en una palabra, la reducción del Estado de bienestar y de su responsabilidad social”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Pardo (2009) p. 136.

La corriente neoliberal acusó al Estado benefactor de ser responsable de los males económicos y sociales por los que atravesaban las sociedades contemporáneas, debido a que su injerencia se había extendido a casi todos los espacios rentables, con la consecuente exclusión de la actividad privada, la reducción de márgenes de beneficios de las empresas y el crecimiento desmesurado de los aparatos burocráticos estatales.

#### *1.4 Aproximaciones teóricas al Estado de bienestar mexicano*

Como lo menciona Bizberg (2012), la mayoría de los investigadores de los regímenes de bienestar latinoamericanos inician sus análisis intentando situar los distintos casos con base en la clásica tipología de Esping-Andersen.<sup>10</sup> De ahí que la mayoría de ellos hayan encontrado que estos regímenes, entre ellos el mexicano, se fundaron sobre bases similares a aquellas de los regímenes bismarkianos europeos. Así, las referencias a este tipo de régimen se basan tanto en su origen estatal-conservador, cuanto en su naturaleza corporativa (Bizberg 2012:147).

Esping-Andersen (1990) señala que la creación de cada Estado de bienestar obedece a situaciones y procesos históricos particulares. Sin embargo, considera que para poder determinar las causas y motivos de la aparición y desarrollo del Estado de bienestar, es necesario considerar el tipo de régimen del que se está hablando. Asimismo, encuentra un factor determinante que influyó en la naturaleza final de cada caso: una característica que comparten todos los casos en los que apareció el Estado de bienestar es que son países donde hubo movilizaciones obreras de tamaño importante. No obstante, la simple aparición de movimientos y partidos laborales no explican, por sí mismos, la creación y aplicación de

---

<sup>10</sup> Esping-Andersen propone tres tipos o grupos (clusters) de Estado de bienestar: el liberal, el conservador o corporativista y el “socialdemócrata” o socialista. La razón de su clasificación se basa en los derechos sociales que las respectivas legislaciones contienen y, más importante aún, los mecanismos utilizados para su implementación: tipo de cobertura, calidad de los servicios y la naturaleza de su financiamiento. Siguiendo este argumento, la razón de la tipología obedece al grado de desmercantilización que logran conseguir. *V.* Esping-Andersen (1990).

derechos y políticas sociales. Por el contrario, el factor más importante en la determinación del tipo de régimen implementado es la incorporación de otras clases, principalmente la clase media.<sup>11</sup>

Autores como Barba (2007) y Duhau y Schteingart (1999) han caracterizado al régimen de bienestar mexicano como dual o, incluso, como de universalismo estratificado en la medida en que si bien otorga una considerable protección social a los grupos organizados y de la economía formal, ofrece una cobertura mínima o nula para las masas menos organizadas y de inserción inestable en los mercados de trabajo formales. Otorga una generosa cobertura para el sector corporativo, que fue la base del régimen político priista, y asegura mínimos a la población más pobre. Sin embargo, siguiendo los argumentos de Bizberg (2012), el término *dual* no logra distinguir entre diversos regímenes de bienestar a los cuales se les podría aplicar la categoría y que difieren mucho entre sí; además, no capta las especificidades de los regímenes de bienestar latinoamericanos a los que se les aplica. Así, el régimen de bienestar mexicano no es sólo dual, sobre todo es un régimen en el cual la balanza de los beneficios se han inclinado hacia un sector: el corporativo.<sup>12</sup>

“Es a partir de los años sesenta, cuando se consolida el régimen político mexicano como estatal-corporativo, el régimen de bienestar se constituye como una de sus fuentes principales de legitimación. En efecto, lo que caracteriza a este sistema es que su eje principal no es ni el universal-solidario (definido por el IMSS en su origen) ni el privado, sino el corporativo. El carácter se explica porque el régimen de bienestar fue creado por el Estado, como moneda de cambio en la relación con el sector sindical organizado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), uno de los pilares políticos del régimen autoritario mexicano. La política de seguridad social (pensiones) y de salud dirigida al sector corporativo se complementaba con una serie de políticas sociales: Conasupo (1962), el Programa de Abasto de Leche (1953), el Fondo

---

<sup>11</sup> Así, son dos los factores que definen el tipo de régimen gracias a la trayectoria histórica: la naturaleza de la movilización de clases, especialmente las obreras y la estructura de las coaliciones políticas entre las distintas clases sociales. V. Esping-Andersen (1990) y Morel, Palier y Palme (2012).

<sup>12</sup> V. Bizberg (2012), pp. 149-151.

Nacional de Habitaciones Populares (1981), entre otras, dirigidas a las masas no organizadas. Mientras que las primeras servían para el intercambio clientelar, las segundas eran vistas como fuente de legitimidad para el régimen de la Revolución mexicana. Este régimen podía definirse como corporativo porque dirigía la mayor parte de los recursos públicos hacia este sector [...] No era en absoluto un régimen asistencial, porque la atención del Estado se dirigía prioritariamente al sector formal. De hecho, el régimen se basaba en la idea de que al tiempo que avanzara la industrialización, los individuos se integrarían al trabajo asalariado; en ese sentido, era un Estado de bienestar con vocación universalizante”.<sup>13</sup>

Así, el caso mexicano demuestra —según Bizberg— muchas de las debilidades del sistema de protección social de América Latina. Un sistema de protección que se estableció desde el poder con el objetivo de fundar una relación clientelar con los sectores sociales populares organizados, estratégicos para el régimen político. Aunque esta también fue la manera en que se desarrolló el estado de bienestar alemán, los sindicatos que fueron el objetivo de esta política se mantuvieron autónomos del Estado y promovieron la extensión de la protección al resto de la sociedad. En el caso mexicano, el corporativismo se congeló, nunca se independizó del Estado ni logró presionar para que los beneficios se extendieran mucho más allá de los sectores a los que originalmente se dirigió.

#### *1.4.1 La crisis del Estado de bienestar mexicano: del corporativismo al asistencialismo*

Si se acepta la caracterización del régimen de bienestar corporativo estatal que era complementario con el modelo económico y político, se infiere que a partir de la crisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y del autoritarismo corporativo, este régimen comienza a perder su relación de complementariedad con la dimensión política y económica. Así, la crisis de la década de los setenta puede ser entendida

---

<sup>13</sup> Bizberg (2012), pp. 153-154.

como una crisis estructural que refleja a la vez el agotamiento del modelo económico y la ausencia de un factor dinámico de reemplazo.<sup>14</sup>

A partir de mediados de los años ochenta se abandonó el modelo de sustitución de importaciones y se renunció a la idea de que la economía girara en torno al mercado interno. Esto tuvo como consecuencia el olvido de que la fuerza de trabajo se iría integrando paulatinamente al sector moderno-industrial, con un empleo formal que incluiría mejores salarios y una protección social que le permitiría consumir los bienes de la industria nacional, lo que en su caso generaría un círculo virtuoso. A partir de la crisis de la ISI, la economía se reorientó al exterior y la lógica cambió hacia la especialización y la competencia con los países que manufacturaban los mismos productos en los que se especializaría México, los países en vías de desarrollo con bajos niveles de salarios y protección a los trabajadores.

En este sentido, el cambio más profundo que ha tenido el régimen de bienestar mexicano es, sin lugar a dudas, el papel que ocupa actualmente la política hacia los pobres: se ha desplazado la orientación que tendía hacia el universalismo por una concepción de política social asistencial. Mientras que la asistencia a los pobres era una dimensión marginal del Estado de bienestar y tenía un carácter provisional en el pasado, en la actualidad es central y parece permanente. Y, en efecto, México es reconocido como uno de los países más innovadores por sus políticas sociales focalizadas y *means tested*. El primer programa que apuntó en esta dirección fue establecido durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). El programa *Solidaridad* fue un programa heterodoxo que combinó elementos

---

<sup>14</sup> El modelo de sustitución de importaciones, basado en el crecimiento del sector industrial, estuvo vigente hasta avanzados los años setenta. Durante más de cuarenta años, el ISI prevaleció bajo distintos gobiernos y circunstancias históricas, impulsado por el sector industrial, principal motor del crecimiento productivo. El carácter estructural de la crisis de comienzo de los años ochenta reclamó acordar nuevos campos de acción, en especial la producción interna de bienes de capital, lo que requería y sigue requiriendo cuantiosas inversiones demasiado extensas respecto a la magnitud del mercado interno y para las cuales el país no se desarrolló adecuadamente.

del “viejo” régimen corporativo con los nuevos proyectos focalizados hacia las poblaciones marginadas. Y, en esa medida, fue también un programa que tuvo fines político-clientelares, al tiempo que buscó aliviar los problemas más acuciantes de la pobreza. Fue un programa dirigido a las regiones más pobres del país, descentralizado, que transfería recursos para programas específicos de desarrollo o productivos; pero no fue un programa que transfería recursos de manera individualizada, sino que exigía que fueran presentados colectivamente y decididos por las comunidades receptoras junto con funcionarios de la secretaría del gobierno que administraba los fondos.

### *1.5 Hacia una reorientación conceptual*

Como lo menciona Sottoli (2000), en la formación de una *reorientación conceptual* de la política social han intervenido diversos factores. En primer término, se tiene como antecedente inmediato la creciente discusión sobre los déficits estructurales de la política social tradicional que se vieron agudizados con las crisis económicas de la década de los ochenta. Servicios fuertemente centralizados, excesivos costos administrativos, dispersión de recursos y fragmentación institucional, así como deficiencias en relación a los efectos redistributivos de las políticas constituían los principales problemas de los sistemas sociales tradicionales.<sup>15</sup>

A pesar de las grandes diferencias en el grado de institucionalización y cobertura de los sistemas sociales entre los países, en ningún caso las políticas sociales, tal como estaban operando hasta ese momento, pudieron responder efectivamente al ciclo de crisis y escasez de recursos con medidas que compensaran siquiera parcialmente el deterioro de los niveles de vida de la población. Por el contrario, los propios sistemas sociales fueron seriamente afectados por la crisis, agravándose aún más los déficits financieros y organizativos ya

---

<sup>15</sup> V. Muñoz, (1999).

existentes. Las nuevas propuestas conceptuales de la política social emergen, en gran medida, del reconocimiento de estos problemas y pretenden convertirse en alternativas a los mismos.

Por otro lado, la gestación de una reorientación conceptual de la acción social recibió un impulso decisivo en el marco de los programas de estabilización y ajuste estructural de las economías que la mayoría de los países de la región llevaron a cabo desde aproximadamente mediados de la década de los ochenta. Los costos sociales de las medidas económicas de reforma combinados con déficits sociales de larga duración hicieron cada vez más evidente la necesidad —percibida por los países y promovida regional e internacionalmente por diferentes organismos de cooperación— de compensar socialmente a los grupos más afectados, contribuyendo también a aumentar la aceptación y viabilidad política de las reformas económicas. Así, de acuerdo con Sotolli, en relación a la dimensión de la acción social estatal, las innovaciones no sólo vinieron por el lado de la introducción de medidas o redes sociales compensatorias del ajuste. En el marco de la discusión sobre la reforma del Estado y de sus relaciones con la sociedad y la economía, también el rediseño institucional y de contenido de las políticas sociales tradicionales comenzó a ser objeto de creciente atención. Como una especie de correlato de las ideas que impregnaban las reformas económicas, conceptos como focalización, privatización y descentralización fueron incorporados a la discusión como alternativas a los problemas de la política social tradicional, con lo cual influyeron decididamente en la reorientación conceptual de la acción social (Sotolli, 2000:45-46).

“El término focalización, que aparece casi inevitablemente asociado a la nueva política social, adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevada adelante como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización y reducción del gasto estatal. A través de la focalización se ofrecía la posibilidad de utilizar recursos escasos de manera selectiva a favor de grupos-meta predeterminados y según criterios de costo-eficiencia. De tal manera, con

la focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social estatal, sino también en los destinatarios de dicho gasto.”<sup>16</sup>

En este sentido, concluye Sottoli, la reorientación conceptual de la política social estatal se vio influenciada por la preexistencia de problemas estructurales en los sistemas sociales tradicionales. Los nuevos enfoques aparecieron en la discusión como alternativas a la política social tradicional estatal *centralizada*, con pretensión universalista en la cobertura de servicios, pero que en la realidad tenía un acceso segmentado y excluyente para determinados grupos.<sup>17</sup> A su vez, los conceptos que mayor resonancia tuvieron (focalización, privatización y descentralización) fueron precisamente aquellos que se correspondían con los objetivos de los programas de ajuste (es decir, con el saneamiento de las finanzas estatales, la redefinición del rol del Estado, el fomento a la participación de la empresa privada en la economía y la revalorización del rol de la sociedad civil) y, por tanto, podían contribuir estratégicamente al alcance de los mismos (Sottoli 2000: 63).

### *1.6 Objetivos de la política social*

En términos normativos, se puede considerar que el objetivo principal de la política social es romper el círculo vicioso que vincula un bajo crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social. Esto permite orientar la política social a la consecución de una ciudadanía económica y social plena por parte de todos los miembros de la sociedad.<sup>18</sup> En la práctica, este objetivo general debe adaptarse a las características y el nivel de desarrollo de cada país, y reflejar las necesidades de cada sociedad y no la inercia presupuestaria o la presión de grupos

---

<sup>16</sup> Sottoli (2000), p. 47.

<sup>17</sup> En este sentido, siguiendo la discusión de Sottoli, se puede afirmar que en el caso mexicano, como en otros países latinoamericanos, algunas medidas descentralizadoras de servicios sociales han sido introducidas simplemente con el objetivo de una descarga fiscal del Estado central, sin que se hayan creado las condiciones necesarias técnicas y financieras para una delegación eficiente de funciones a los gobiernos subnacionales.

<sup>18</sup> V. Banegas González (2011).

de interés. En efecto —como lo argumenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006)— pueden plantearse principios relativamente universales pero no “recetas únicas”. Es decir, cada sociedad debe fijar sus prioridades en materia social. Además, aunque los derechos económicos y sociales son universales, deben adaptarse a las limitaciones impuestas por el nivel de desarrollo en lo que respecta a su contenido específico. A continuación, se plantean una serie de principios para guiar la intervención pública en materia social, y se argumenta que la universalidad, la solidaridad y la eficiencia son medios para lograr el objetivo general de concreción de una ciudadanía plena.<sup>19</sup>

#### *a) Universalidad*

La universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena en la sociedad que los congrega. Dicho principio apunta a que todos sus miembros tengan la certeza de que la sociedad les asegurará igualdad de oportunidades para desarrollarse y un bienestar básico que concuerde con el nivel de desarrollo en un momento dado. La universalidad es el principio rector que sustenta el sentido de pertenencia y cohesión social y, en última instancia, que brinda la gobernabilidad imprescindible para la construcción de un consenso social en torno al necesario desarrollo de una sociedad equitativa e incluyente.

El principio de universalidad apunta a asegurar la protección social a todo aquel que no pueda acceder a ella por sí solo y en forma definitiva —parcial o temporal— por razones involuntarias. Sin embargo, esto no necesariamente significa que todos deban recibir los mismos beneficios o que el acceso a los servicios sociales deba otorgarse siempre de manera

---

<sup>19</sup> La clasificación se basa en el estudio de Machinea y Cruces (2006).

enteramente gratuita o automática, sin que participe una contribución específica, el pago de impuestos generales o una verificación de medios.

“En efecto, la universalidad no es contraria al establecimiento de criterios de selectividad o focalización: a fin de extender la ciudadanía económica y social a quienes menos pueden ejercerla y ante una situación de recursos escasos, puede considerarse la posibilidad de aplicar criterios de selectividad que favorezcan a los grupos de menores recursos. En este contexto, la focalización responde al doble propósito de elevar al máximo el efecto de los recursos empleados y beneficiar a quienes se encuentran en condiciones más precarias o vulnerables. Cohen y Franco (2005) se refieren al “universalismo de la oferta versus universalidad de la satisfacción” de las necesidades básicas de todas las personas; la focalización puede entonces entenderse como un elemento de acción afirmativa, que no contradice el carácter universal de los derechos económicos y sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a quienes se ven más privados de su ejercicio. Por todo ello, la focalización no debe ser un objetivo de la política social, sino un instrumento que, aplicado correctamente, puede contribuir a la universalización de la ciudadanía económica y social”.<sup>20</sup>

#### *b) Solidaridad*

El principio de solidaridad implica que la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados. Idealmente, el financiamiento debería depender de la capacidad económica para hacer los aportes exigidos, mientras que el acceso a los servicios debería depender únicamente de la necesidad.

La solidaridad, por lo tanto, se estructura fundamentalmente en la definición del financiamiento del sistema de derechos y prestaciones, mediante el aporte obligatorio y diferenciado de los miembros de la sociedad en función de la capacidad económica, mientras que las prestaciones sociales (servicios, beneficios y garantías) se reciben en forma obligatoria (por ejemplo, en educación) o de acuerdo a las necesidades de cada cual en el campo de la salud, conforme a los límites económicos fijados socialmente.

---

<sup>20</sup> Machinea y Cruces (2006), pp. 17-18.

“La solidaridad se instrumenta de múltiples maneras, especialmente a través de programas de gasto público, sistemas de subsidios cruzados en la seguridad social y la tributación. Dentro de los límites que definen la competitividad y la eficiencia, la tributación y el gasto público deben apuntar a la progresividad, gravando a los sectores de más capacidad contributiva. Por otra parte, en la protección financiada con contribuciones específicas (seguridad social en el ámbito de la salud, pensiones y desempleo, y acceso a servicios públicos esenciales), la solidaridad entre contribuyentes se expresa en el diseño de sistemas de subsidio cruzado entre estratos de ingreso y grupos de riesgo. En estos últimos pueden definirse también mecanismos de financiación total o parcial a partir de impuestos generales.”<sup>21</sup>

Las estructuras de solidaridad pueden variar en cuanto a intensidad y extensión, de acuerdo a una serie de factores históricos, económicos y políticos, pero cabe señalar que los sistemas demasiado fragmentados plantean un gran riesgo en cuanto a la consolidación y legitimación de los sistemas duales, destinados a grupos de bajos y altos ingresos. Asimismo, una política centrada exclusivamente en la solidaridad, que desvincule excesivamente el valor de las prestaciones del valor de las contribuciones, puede inducir a la evasión de los aportes correspondientes o a la migración a sistemas privados. Debido a estas restricciones, en la aplicación de este principio debe buscarse un equilibrio entre incentivos y solidaridad.

### *c) Eficiencia*

El principio de eficiencia debe orientar la organización y la gestión global de los servicios y prestaciones sociales. Este principio es *instrumental* para la consecución de una plena ciudadanía económica y social en un contexto de recursos públicos escasos, ya que implica garantizar los mejores resultados posibles con un determinado volumen de recursos.<sup>22</sup>

La transparencia de la gestión y la implementación de políticas y la constante evaluación de los resultados son esenciales para una gestión eficiente. Asimismo, la búsqueda

---

<sup>21</sup> *Ídem.*

<sup>22</sup> V. Levy (2006), pp. 28-31.

de la eficiencia supone el establecimiento de una estructura de incentivos que fomente un mejor uso y asignación de los recursos en cada actividad y entre diferentes actividades por parte de los actores relevantes. En la concepción de las intervenciones públicas se debe incorporar la estructura de principal-agente del sector público y de los agentes privados, para asegurar que el interés de los actores coincida con la maximización de beneficios sociales. Finalmente, la búsqueda de eficiencia exige procurar que los beneficios que se consigan en cada área tengan las menores consecuencias negativas para otras esferas del desarrollo económico y social.

### *1.7 Impacto de la política social*

De acuerdo con Martínez y Collinao (2010), los impactos que puede tener la política social son de tres tipos: social, redistributivo y económico.

El impacto social se refleja en la variación generada en los indicadores sociales que justifican la implementación de acciones en cada función (salud, educación, etc.) y se mide como el cambio que se presenta en la población objetivo entre la situación previa a la implementación de una determinada gestión social (ex-ante) y la alcanzada como resultado de ésta (ex-post).

El impacto redistributivo se refiere a la valoración económica de los bienes y servicios que son transferidos a la población, y se mide como la incidencia que dicha valoración tiene en el ingreso total de los hogares. Este permite identificar el grado de transferencia de recursos entre los hogares y dimensionar la progresividad o regresividad del gasto.

El impacto económico se relaciona, como su nombre lo indica, con los beneficios y/o pérdidas económicas que la política social genera con su intervención, directa o indirecta, en los distintos agentes, producto de los impactos sociales generados por los bienes y servicios

transferidos a los hogares, cuantificados en términos del incremento en activos y del potencial productivo resultante, así como de los impactos que se producen en el mercado de bienes y servicios sustitutivos y complementarios a los productos distribuidos, o fomentados, por los programas y proyectos sociales.

El impacto económico ha sido el menos trabajado en la literatura, en parte porque normalmente no es concebido como parte de los objetivos directos de la política social, sino como una externalidad o efecto indirecto.<sup>23</sup> Sin embargo, este puede tener alta relevancia dependiendo del tamaño de los programas sociales, de las características de sus productos y, con ellos, de:

1. Sus requerimientos de producción, que afectan la demanda de bienes y servicios especializados y, por tanto, de los distintos agentes involucrados en dichos procesos productivos;
2. Sus impactos sociales, que al modificar la situación inicial de la población: a) disminuyen los costos directos, derivados de la mitigación de sus consecuencias, y de oportunidad, en potenciales inversiones y nivel de productividad; y b) generan nuevas demandas, en otros servicios sociales y en el mercado en general;
3. Las decisiones autónomas de quienes reciben beneficios, los que interactúan en una determinada comunidad y que participan como agentes en un mercado;
4. Los efectos en la conducta de consumidores que dichas decisiones producen entre los no beneficiarios.

---

<sup>23</sup> Si bien la política social tradicionalmente se conforma de programas y estrategias dirigidos a mejorar la educación, la vivienda, la salud, la seguridad social o con aquéllos que se dirigen a la población en pobreza, es innegable que también lo que sucede con el crecimiento económico, con el mercado laboral, con la inflación — especialmente cuando ésta se refiere a los alimentos— forma parte en un sentido amplio de la política social de cualquier país. Así, la evolución de la pobreza y, muchas veces de la desigualdad, está estrechamente relacionada con la evolución de las circunstancias económicas de un país.

Asimismo, los impactos económicos pueden ser de corto, mediano o largo plazo, en la medida que algunos afectan de manera directa la demanda o la oferta del mercado, o modifican variables estructurales en los beneficiarios, que redundan en calidad de vida y productividad en un periodo mayor. Un ejemplo de impacto en el corto plazo son las transferencias en efectivo y el aumento de demanda de bienes de consumo que generan, particularmente de aquellos que componen la canasta básica del hogar. Impactos a mediano plazo son los que se producen por ejemplo con el incremento de demanda por viviendas o matrícula educacional que generan los bonos o subsidios respectivos los que, al menos al iniciarse los programas, requieren de algunos meses de “maduración” hasta que se consolida un sector capaz de expandir la oferta para cubrir la demanda incremental. En tanto, el impacto en productividad que genera la universalización de la educación básica y media, necesita de varios años para que se reflejen adecuadamente en los indicadores económicos.<sup>24</sup>

### *1.8 Instituciones encargadas de la política social*

De acuerdo con autores como Sottoli (2000), Valencia (2003), Cardozo Brum (2006) y Machinea y Cruces (2006), las instituciones encargadas de formular las políticas sociales, sobre todo aquéllas cuyo objetivo es la reducción de la pobreza, deben tener ciertas *cualidades* o *atributos* que faciliten el impacto de los programas sociales. A continuación se presenta una breve descripción de las mismas:

#### *a) Reglas claras, objetivos concretos y continuidad de programas*

Uno de los requisitos fundamentales para el fortalecimiento de estas instituciones es la existencia de reglas claras y constantes sobre la base de acuerdos políticos explícitos y con el

---

<sup>24</sup> V. Martínez, Palma, Flores y Collinao (2013) pp. 11-45.

respaldo de la legislación pertinente.<sup>25</sup> Por una parte, la transparencia de las reglas y el hecho de que se basen en acuerdos dan mayor solidez al funcionamiento de las instituciones correspondientes. Por otra, la estabilidad a lo largo del tiempo es un componente esencial de las intervenciones en el área social. Así, las medidas públicas deben tener continuidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. Por último, los objetivos concretos facilitan la imposición de mandatos a los organismos del área, mandatos que también pueden utilizarse para evaluar su funcionamiento y para la rendición de cuentas por parte de los encargados de la gestión pública. El requisito de continuidad tiene por objeto precisamente hacer frente a una de las mayores dificultades que se le plantea a la política social. En efecto, la “razón política” (y en especial la vinculada a la competencia electoral) exige efectos rápidos y visibles que muchas veces la política social no está en condiciones de lograr. Por ello, la continuidad de medidas de efectos diferidos exige tomar en consideración las restricciones que implica la razón política, para superar la inconsistencia temporal que ésta produce: en lugar de estar sometidas a vaivenes de corto plazo, cuando persistan los problemas que las originaron, estas medidas deben transformarse en políticas de Estado.<sup>26</sup>

*b) Gestión eficaz, transparencia y evaluación*

Además del principio de eficiencia, un atributo con el cual es importante dotar a las instituciones encargadas de diseñar y aplicar la política social es el de gestión eficaz y transparente. La administración de programas sociales —especialmente de los focalizados— tiene un mayor nivel de complejidad que otras áreas del quehacer público.<sup>27</sup> Por ello, el modelo de gestión debe establecerse específicamente para llegar a los segmentos de la

---

<sup>25</sup> En este sentido, resultan particularmente interesantes los trabajos de Pardo (1996); Sottoli (2000) y Hernández Laos (2001).

<sup>26</sup> Machinea y Cruces (2006), pp. 23-24.

<sup>27</sup> V. Martínez y Ziccardi (2000), pp. 718-722.

población que lo necesitan, en tanto que las entidades pertinentes deben contar tanto con el personal adecuado y los recursos necesarios cuanto con un alto nivel de transparencia y flexibilidad para superar los problemas que se plantean en el curso de sus intervenciones. El primero de estos elementos puede aplicarse a toda la administración pública. Es necesario desarrollar y retener recursos humanos con formación técnica en los organismos que se ocupan de la política social, ya que esto permite profesionalizar la gestión pública y garantizar la continuidad de los actores más importantes, que acumulan un acervo de conocimientos de los que el Estado no puede prescindir. El segundo elemento implica elevar la transparencia, considerada como valor y como modalidad de gestión. Para ello, es fundamental institucionalizar la disponibilidad de información en todas las áreas de la política social y, en especial, en lo que respecta al seguimiento del presupuesto, el monitoreo de los programas ejecutados, la fiscalización de las normas y las evaluaciones de impacto por parte de agentes externos e independientes. La difusión de información es indispensable tanto para el diseño de programas sociales cuanto para la rendición de cuentas de los agentes que los ejecutan.

“Por otra parte, las evaluaciones (tanto de programas en curso cuanto de programas piloto) han sido fundamentales en los últimos años para comparar distintos cursos de acción, corregir los ineficaces, diseñar y expandir programas y promover la aplicación de nuevas medidas en otros países. Algunas prácticas que fomentan la transparencia, como la confección y auditoría de padrones únicos de beneficiarios, la publicación sistemática de indicadores de gestión y la evaluación externa de impacto, permiten a los cuerpos técnicos consolidar la legitimidad de su labor. Estas innovaciones institucionales incrementan la visibilidad y la legitimidad de las medidas, por lo que contribuyen a su continuidad, permitiendo la consecución de objetivos de largo plazo”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Machinea y Cruces (2006) p. 25.

### *c) Articulación y coordinación*

Un requisito vinculado a la gestión eficaz y la eficiencia es el de dotar a las instituciones encargadas de la política social de la capacidad para articular y coordinar la labor de los organismos públicos involucrados, en aras de los objetivos generales analizados en la sección anterior. La articulación y la coordinación, que dan una perspectiva unificada de la acción estatal, hacen efectivo el principio de eficiencia en la medida en que permiten superar duplicaciones, rivalidades presupuestarias e intereses sectoriales, y promover la coherencia inter-temporal e inter-sectorial.

Se debe destacar que, siguiendo el argumento de Flamand (2010), como en otros sistemas federales, en México la distribución formal de competencias entre los gobiernos nacional y subnacionales suele crear confusión en la práctica y demanda coordinación en áreas donde las competencias se traslapan. En áreas cruciales para la calidad de vida —de manera específica en el tema que se refiere a la política social— los tres órdenes de gobierno participan tanto en la regulación cuanto en la provisión de servicios. Así, con frecuencia, las fronteras entre las competencias legales de cada orden en estas áreas de política son difusas y las políticas de descentralización han acentuado estos traslapes, en consecuencia, cada vez es más claro que el diseño y la ejecución de políticas públicas efectivas requieren instancias o mecanismos de coordinación intergubernamental, formales e informales, que posibiliten la cooperación entre los tres órdenes (Flamand, 2010:505).

En este sentido, el análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG) está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (la política social, por ejemplo) se debe tener como marco de referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal.

Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política.<sup>29</sup>

Esta evidente necesidad de coordinación ha alentado la adopción de diversas medidas destinadas, entre otras cosas, a la constitución de gabinetes sociales (como instancia de articulación de diversas secretarías y autoridades sectoriales y de coordinación de políticas), la articulación a través de redes y la conformación de una autoridad social central. Así, la coordinación intergubernamental e interinstitucional, es hoy parte estratégica de cualquier reforma estructural o cambio sustantivo que tenga como objetivo fortalecer las regiones (estados y municipios) o ayudar a hacer más eficientes políticas nacionales, como la fiscal o la social.<sup>30</sup>

#### *d) Participación y reclamo*

Un requisito importante de los organismos encargados de aplicar la política social es que cuenten con mecanismos formales e institucionalizados de participación ciudadana, peticiones y reclamo, que permitan incorporar a los beneficiarios y la sociedad civil a la esfera del quehacer público. La institucionalización de la participación ciudadana<sup>31</sup> en la política social (en la asignación de recursos, en la definición de prioridades y en el monitoreo de programas, por mencionar algunas etapas) tiene una serie de aspectos positivos. En primer lugar, la participación en el monitoreo de los programas permite a los beneficiarios exigir la provisión

---

<sup>29</sup> En este sentido, sobresalen los estudios de Peters (1998), Bogdanor (2005) y Bouckaert, Peters y Verhoest (2010).

<sup>30</sup> V. Peters (1998).

<sup>31</sup> Se concibe a partir de la titularidad de derechos, producto de la pertenencia a una comunidad política. En este sentido, se debe subrayar que el derecho a la participación surge como un eje que articula otros derechos humanos concretos. Así, la participación ciudadana es concebida como un conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

de los servicios ofrecidos y velar por su calidad, en la medida en que facilita el acceso a las autoridades y a los responsables de los servicios.<sup>32</sup> Por el mismo motivo, se refuerza la toma de conciencia de los beneficiarios sobre sus derechos. En segundo lugar, la participación se traduce en una mayor interlocución de los beneficiarios, es decir, más empoderamiento o voz de quienes tradicionalmente han padecido la falta de acceso a instancias de decisión. Esto conjuga la concreción de los derechos económicos y sociales (mediante el acceso a prestaciones y beneficios de los programas) con una ciudadanía más efectiva, que conduce a un aprendizaje social en los grupos más pobres.

En tercer lugar, la participación ciudadana es positiva por cuanto obliga a una mayor transparencia y rendición de cuentas de la actividad pública, limitando la mala gestión, la corrupción y el abuso. En cuarto lugar, estimula la incorporación de la sociedad civil a los procesos de asignación de recursos y definición de prioridades, y a la concepción y ejecución de medidas, sobre todo en lo que respecta a la adaptación al ámbito local y a la diversidad cultural de los beneficiarios. La mayor participación constituye un aporte al enriquecimiento de la política social, por difundir el aprendizaje social disperso en las comunidades. Por último, cuanto mayor sea la participación ciudadana, mayor será la legitimidad de los programas, por el hecho de aumentar el costo político a la hora de desvirtuar o desmontar iniciativas exitosas por razones electorales o de corto plazo. Por consiguiente, la sociedad civil puede erigirse en la voz de la continuidad y el garante de los objetivos de largo plazo.

---

<sup>32</sup> En este sentido, Sottoli menciona lo siguiente: “La nueva política social pasó a ser definida además, tanto en la discusión científica como en el discurso de los gobiernos, como una tarea que atañe a la sociedad toda. Ello significa, en primera instancia, el cuestionamiento del rol del Estado como único o principal actor de la toma de decisiones en política social. En lugar de ello, comenzó a favorecerse una estructura pluralista de actores estatales y privados que participan en las diferentes fases de formulación y ejecución de la política social. La estrategia consistiría en fortalecer las capacidades estatales de coordinación y regulación, transfiriendo simultáneamente determinadas competencias de ejecución a instancias estatales descentralizadas, ONG’s, organizaciones con fines de lucro, grupos locales o informales e incluso a la familia”. V. Sottoli (2000), p. 10-11.

#### *e) Dimensión territorial*

Entre las diferentes dimensiones del bienestar está la variación que existe de ésta por la localización geográfica. Vivir en un área pobre puede constituir una profunda diferencia en el desarrollo y las perspectivas de los individuos. El alto nivel de carencias en el sur del país, por ejemplo, está confirmado por el índice de marginación de CONAPO —basado en acceso a servicios básicos de infraestructura, condiciones de vivienda, avance escolar y sueldos— y por el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —basado en el PIB per cápita, matrícula educativa y esperanza de vida. Las diferencias regionales ocultan gran parte de la heterogeneidad dentro de los estados, en términos de los niveles de bienestar y los patrones de cambio. Cuando se trata de números, hay importantes grupos de pobres extremos que viven fuera de los estados más pobres (alrededor de un cuarto de quienes viven en la pobreza extrema en México reside en áreas urbanas en los estados del centro). En efecto, todas las regiones de México tienen fuertes variaciones en las condiciones de vida, de las áreas urbanas más desarrolladas, pasando por las semiurbanas y ciudades pequeñas, a las áreas rurales más remotas.

En este sentido, la incorporación de la dimensión territorial es otro atributo que debe caracterizar a las instituciones de la política social. Esto significa que en la concepción de las medidas públicas se deben considerar tanto las características locales, a fin de adaptar adecuadamente su implementación, cuanto la capacidad administrativa y fiscal de las dependencias subnacionales de gobierno. Aquí aparecen de manera clara argumentos a favor de la descentralización que se relacionan con la idea de que mientras más cerca estén los beneficiarios de las entidades encargadas de la prestación de servicios mejor será la asignación de los recursos, ya que la definición del gasto tendrá en cuenta las preferencias y particularidades locales, y su control por parte de la ciudadanía será más directo y efectivo.

Más allá de estas consideraciones, estos procesos suelen enmarcarse en un contexto de restricciones fiscales en el que se da prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, en detrimento de las ventajas de la provisión descentralizada de servicios.

Por lo tanto, la incorporación de la dimensión territorial en la política social no debe confundirse con la aplicación de procesos de descentralización en todas las situaciones y contextos. La idoneidad de estos procesos debe evaluarse en cada instancia, dado que existen problemas potenciales. En efecto, la marcada disparidad territorial en la distribución del ingreso en los países no sólo impone la necesidad de un minucioso diseño de los sistemas de transferencias de igualación, sino que también pone un límite a muchas de las medidas de descentralización.

## **2. Pobreza y desigualdad**

La pobreza en México es un desafío importante y se encuentra asociada, principalmente, a una gran desigualdad en el ingreso de las personas. La pobreza tiene muchas dimensiones, como son las capacidades humanas —en especial la situación educativa y de salud—, el acceso a la infraestructura, los ingresos, la vulnerabilidad y la inclusión social, por mencionar algunas.

Adoptar una perspectiva más amplia del bienestar y la pobreza tiene también fuertes raíces conceptuales. Una influencia muy importante en el pensamiento sobre el desarrollo ha sido el trabajo del economista Amartya Sen. En él tres ideas tienen una especial relevancia.<sup>33</sup> La primera tiene que ver con qué constituye el bienestar, y qué la pobreza. Sen sostiene que los logros de la gente en términos de hacer o ser, es lo que debería evaluarse como éxitos en bienestar. Tales logros pueden ir desde nociones demasiado básicas, entre ellas, “estar bien alimentado, prevenir enfermedades que se pueden evitar y la mortalidad prematura, etc., hasta

---

<sup>33</sup> V. Sen (1992).

las más sofisticadas como tener respeto de sí mismo, ser capaz de participar en la vida de la comunidad, entre otros”. Las condiciones materiales, entre ellas los ingresos, pueden contribuir a la realización de dichos logros. La segunda, es de gran importancia distinguir entre “logro” y “libertad de lograr” a la hora de evaluar tanto el grado cuanto la relevancia normativa de las diferencias en el bienestar. El “conjunto de capacidades” representa la gama de funciones que puede lograr un individuo o la “libertad general de que goza una persona en la búsqueda de su bienestar”. Finalmente, la tercera se refiere a la importancia de las cuestiones del albedrío humano para los enfoques normativo y positivo que se necesita para considerar a los individuos como agentes dotados de voluntad más que como receptores pasivos de sus condiciones y de las acciones del gobierno. Así, la importancia del futuro, ya sea en términos de posibilidades y oportunidades, o la “libertad de lograr” (o su falta), o del riesgo de caer en la pobreza, la mala salud u otras formas de carencias, están relacionadas tanto con la perspectiva de la gente pobre cuanto con enfoques conceptuales como el de Sen. (Banco Mundial 2004: 3-6).

### *2.1 Hacia una conceptualización*

La pobreza, entendida como la carencia de los bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas, se vincula, en principio, con el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita: a mayor disponibilidad de bienes y servicios por persona (a mayor PIB-PC), la pobreza debería ser menor. Sin embargo, esta relación no es tan simple, pues en toda sociedad la parte del PIB que corresponde a cada quien depende de cómo se distribuye el ingreso, que es la llave que da acceso a los bienes y servicios que circulan en los mercados. Así, un aumento en el PIB per cápita puede no traducirse en menor pobreza si se concentra únicamente en manos de los “ricos”, o bien puede reducirse, sin que crezca el PIB-PC, en el caso que haya tenido

lugar una redistribución del ingreso en favor de los “pobres”. Cualquier situación observada con respecto a la pobreza será resultado de una combinación de cambios en el producto y en la desigualdad en la distribución del ingreso (Cortés 2010: 62).

En el tema de la medición de la pobreza existen, de acuerdo a Cortés (2000, 2010), dos aproximaciones básicas: la primera, consiste en establecer líneas de pobreza contra las cuales se compara alguna medida de los recursos monetarios de los hogares; es decir, aquellos que poseen una cantidad inferior a la línea se clasifican como pobres y los que quedan por encima como no-pobres. El segundo método, que se conoce generalmente como *necesidades básicas insatisfechas* (NBI), se construye con base en la satisfacción o insatisfacción de algunas necesidades consideradas básicas, entre las cuales se encuentran la alimentación, la calidad y cantidad de la vivienda, los servicios con que cuenta la vivienda, el acceso a la salud y a la seguridad social, etc. Los hogares se clasifican en pobres o no pobres de acuerdo con las carencias en la satisfacción de dichas necesidades.<sup>34</sup>

El estudio de Cortés (2010) menciona que el “crecimiento” y la “desigualdad” son determinantes próximos de la incidencia de la pobreza: a mayor crecimiento menor pobreza y a menor desigualdad menor pobreza. Además, estas relaciones son fácilmente comprensibles y se cuantifican, como se ha visto, mediante descomposiciones algebraicas. Al efecto de las condicionantes próximas de la pobreza habría que agregar el efecto indirecto que surge de la relación entre crecimiento y desigualdad. Si la relación fuese, por ejemplo, que a menor

---

<sup>34</sup> Así, hasta ahora la medición de la incidencia de la pobreza, a cargo del CONEVAL, ha seguido el método elaborado por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) (2002). Dicho método consiste en comparar el ingreso per cápita de los hogares contra el costo de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL, valorada en 1992 (INEGI-CEPAL, 1993). El cálculo oficial ofrece tres mediciones de la pobreza, llamadas “alimentaria”, “de capacidades” y “de patrimonio”. Para calcular la incidencia de la primera se usa como línea la canasta alimentaria, mientras que para la segunda se calcula una nueva línea, agregando a la canasta alimentaria el costo de la salud y la educación; la tercera línea, la de patrimonio, incorpora no sólo el valor de la alimentación, la salud y la educación, sino también el costo de la vivienda, el transporte público y el vestido. V. Cortés (2010), pp. 77-80.

(mayor) desigualdad mayor (menor) crecimiento, entonces la pobreza por ingreso debería disminuir (aumentar) como consecuencia de los mayores (menores) ingresos en manos de los pobres.

### *2.1.1 Dimensiones de la pobreza*

De acuerdo con el enfoque del Banco Mundial (2004), la pobreza es la carencia de lo que una sociedad considera como el mínimo básico en términos de la gama de dimensiones que constituyen el bienestar. Como concepto, la pobreza es una idea compleja y, fundamentalmente, política y económica, a la que se pueden cuantificar diversos elementos relevantes. A continuación se enlistan un conjunto de “categorías” o “dimensiones” que dicho organismo ha presentado en diferentes trabajos.<sup>35</sup>

*Pobreza de capacidades humanas.* Se refiere a la falta de posesión de capacidades humanas mínimas que permitan llevar una vida saludable y productiva. Puede formularse en términos de una condición, como la libertad de prevenir enfermedades que se pueden evitar o la mortalidad prematura y saber leer y escribir, así como poseer otras destrezas básicas. También, se expresa a menudo en términos de acceso a un servicio de escolaridad básica y servicios de salud de calidad adecuada que sustenten esos fines. Lo que se considera como “básico” depende del nivel de desarrollo, en especial en el área de la educación.

*Pobreza de activos e infraestructura.* Más allá de los activos humanos, la falta de activos físicos y financieros es un elemento de pobreza. En esta dimensión se incluyen bienes privados como vivienda, así como el acceso a bienes proporcionados públicamente. En muchas sociedades el acceso a un conjunto básico de servicios de infraestructura, como agua y saneamiento, caminos y electricidad, se considera esencial para un nivel mínimo de vida. De

---

<sup>35</sup> V. Banco Mundial (2004, 2006).

nuevo, la naturaleza de esta lista dependerá a menudo del nivel de desarrollo: es casi un juicio universal que los servicios de agua y saneamiento son necesidades; en los países con ingresos medianos sería típico incluir a la electricidad.

*Pobreza de ingreso o de gasto.* Define un nivel mínimo de ingresos o de gasto que permite la compra y el consumo de una canasta básica de bienes privados como alimentos, vestimenta, vivienda y elementos de adquisición privada para educación, salud y otros servicios. Puede definirse en términos de ingresos o gastos. Mientras que las líneas de pobreza tienden a ser más altas en las sociedades más ricas, normalmente suelen mantenerse constantes en el tiempo, al menos en el mediano plazo, con el fin de analizar cambios en la pobreza “absoluta” de ingreso. En México las líneas oficiales de pobreza son absolutas y se basan en los ingresos, así que el término “pobreza de ingreso” suele usarse como una convención. También, en México y otras partes se reconoce que hay grados de pobreza de ingreso (o de consumo). Esto se refleja en el uso de líneas diferentes, que van del mínimo necesario para satisfacer una canasta alimentaria básica hasta líneas más altas para satisfacer el gasto en salud y educación, y para satisfacer un conjunto más amplio de requerimientos de consumo. De la misma manera, se refleja en el uso de índices de pobreza que miden la distancia en que la gente pobre está por debajo de la línea de pobreza en cuestión y las desigualdades entre los pobres (Banco Mundial 2004: 5).

*Vulnerabilidad.* De acuerdo al Banco Mundial (2004), el tema de la vulnerabilidad, es decir, el riesgo de caer en la pobreza, destaca en los trabajos participativos sobre la pobreza. También, hay una tradición de análisis económico, aunque existen medidas menos desarrolladas de la vulnerabilidad que de la pobreza efectiva. Esto se debe en parte a las limitaciones de los datos, pues se requieren diseños de encuesta especiales para capturar los fenómenos (empleo de encuestas por paneles y/o preguntas retrospectivas ante la experiencia

de choques). Aunque las encuestas por paneles tienen un alcance mucho más limitado en México que los instrumentos de encuesta de hogares por muestras representativas, los informes de diferentes instituciones como el propio Banco Mundial o CONEVAL suelen presentar análisis cuantitativos sobre el patrón y las tendencias de la vulnerabilidad y discutir los instrumentos de políticas para reducir la misma.

*Pobreza de dignidad e inclusión social.* Otros elementos de la pobreza son la dignidad y la falta de inclusión social. Tales funcionamientos sociales (para utilizar la terminología de Sen) tienen un largo historial intelectual que se remonta en la economía al menos hasta el énfasis puesto por Adam Smith a la importancia de “aparecer en público sin vergüenza” y a “participar en la vida de la comunidad”<sup>36</sup>. Sin embargo, no se ha establecido un enfoque estándar para el análisis cuantitativo de estas áreas como dimensiones de la pobreza y es probable que sea necesaria toda una variedad de análisis sociológicos y políticos para manejarlas adecuadamente (Banco Mundial 2004:6).

## *2.2 Medición de la pobreza en México*

De acuerdo a Damián (2010), el *método de línea de pobreza* (MLP) es el más usado para la identificación de este fenómeno. Es un método indirecto o potencial pues muestra si el hogar puede o no satisfacer las necesidades básicas en función de su ingreso, pero no si en efecto las satisface. Para identificar a los pobres, por ende, se compara el ingreso de los hogares contra una línea de pobreza establecida. Una de las principales limitaciones del MLP es que supone que la satisfacción de las necesidades básicas depende exclusivamente del ingreso corriente y no toma en consideración otras fuentes de bienestar, como el patrimonio acumulado del hogar (que incluye, en su caso, la vivienda propia); el acceso a servicios gratuitos de educación,

---

<sup>36</sup> V. Sen (1992), pp. 115-117.

salud y otros; el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico y estudio, y los conocimientos y habilidades. En consecuencia, con el MLP un hogar podría tener algunas necesidades básicas insatisfechas (por ejemplo, educación, salud, vivienda) y no ser considerado como pobre si su ingreso está por encima de la línea de pobreza. La baja asociación entre ingreso y nivel de bienestar se ha demostrado tanto para países en desarrollo como en los desarrollados, donde la medición del ingreso de los hogares es más confiable.

El gobierno federal utiliza estimaciones de pobreza calculadas con una variante del MLP que identifica tres estratos de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la de patrimonio. Los pobres alimentarios son aquéllos cuyo ingreso es menor al Costo de una Canasta Normativa de Alimentos (CCNA), lo cual supone implícitamente que los hogares deben destinar 100% de su ingreso en alimentos crudos, sin que puedan satisfacer ninguna otra necesidad. En el segundo estrato, el de capacidades, son pobres los hogares cuyo ingreso es menor al CCNA, más el necesario para cubrir los gastos en educación (excepto colegiaturas) y en salud. El tercer nivel de pobreza considera una cantidad de ingreso adicional para vestido, calzado, transporte y vivienda.

Estas definiciones de pobreza son insuficientes pues no incorporan algunas necesidades humanas básicas, dado que ninguno de los tres niveles de pobreza incluye el ingreso necesario para adquirir los bienes para preparar y consumir alimentos (platos, vasos, mesa, sillas, ollas, etc.). De igual forma, los umbrales oficiales de pobreza no incluyen el ingreso necesario para adquirir otros productos de primera necesidad, como los de limpieza personal y de casa, muebles, utensilios, entre otros. Por otra parte, el método adoptado por el gobierno federal eliminó la línea de pobreza más alta propuesta por el comité técnico para la cuantificación de los pobres.

De esta forma, de acuerdo con el cálculo original de este grupo (2002), la pobreza afectaba a 64.6% de la población en 2000, mientras que el gobierno federal la estimó en 53.6% al utilizar un umbral más bajo. El MMIP es otro de los procedimientos utilizados en México para medir la pobreza, y fue diseñado tomando en consideración las diversas fuentes de bienestar que los hogares tienen para satisfacer sus necesidades. El MMIP conjunta en un índice global al MLP, al método de las necesidades básicas insatisfechas (MNBI) y al de la pobreza de tiempo (para trabajo doméstico, educación y recreación). Este último es un elemento crucial en la estimación del bienestar real de los hogares, pero casi siempre omitido.

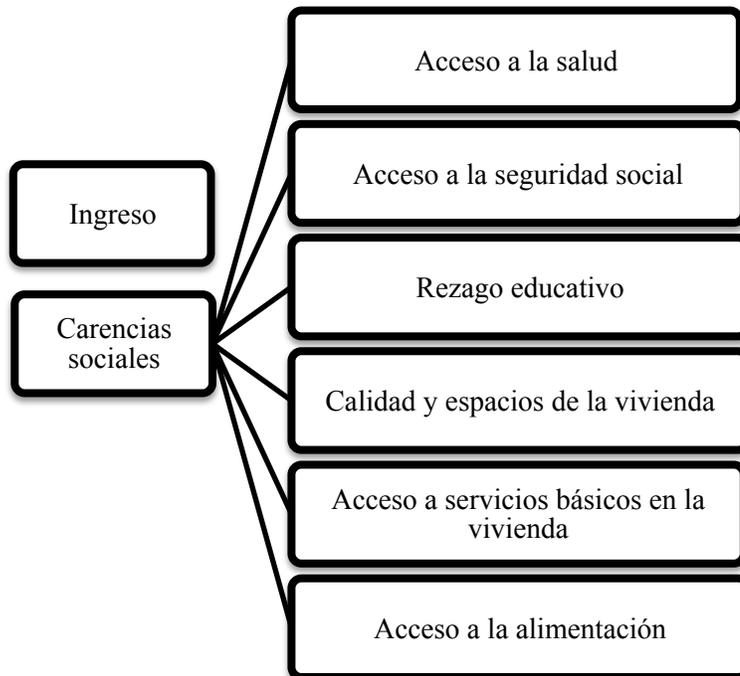
### *2.2.1 Medición de CONEVAL*

De acuerdo con la medición de pobreza de CONEVAL<sup>37</sup>, que proviene de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)<sup>38</sup>, ésta incluye los siguientes factores:

---

<sup>37</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia.

<sup>38</sup> En efecto, el artículo 36 de dicho ordenamiento legal menciona lo siguiente: “Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social”. V. Ley General de Desarrollo Social (2013), pp. 8-9.



A partir de esta concepción, es pobre quien tiene ingresos bajos y además tiene una o más carencias sociales. Por esta razón, para comprender la evolución de la pobreza, es importante analizar la evolución de estos factores conjuntamente. Además, la LGDS también considera el indicador de cohesión social, la cual puede aproximarse a través de medidas de desigualdad. Así, son pobres multidimensionales quienes sufren de carencias en al menos una de las dimensiones citadas anteriormente y cuyos ingresos están bajo la línea de bienestar. El límite de vulnerabilidad, en términos de carencias, se define para quienes tienen al menos una carencia social, independientemente de sus ingresos. Un tercer grupo se define como vulnerable en términos de ingreso, con ingresos por debajo de la línea de bienestar, pero sin carencias sociales. Por último, se habla de personas extremadamente pobres cuando sufren carencias en al menos tres dimensiones y cuyo ingreso está debajo de la línea de bienestar mínimo (CONEVAL, 2011).

**Cuadro 1.2 Pobreza multidimensional en México (2010, 2012)**

Indicadores	Porcentaje		Número promedio de carencias	
	2010	2012	2010	2012
<b>Pobreza</b>				
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	2.6	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	2.6	2.0
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	3.8	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	1.9	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	0.0	0.0
<b>Privación social</b>				
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	2.3	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	3.6	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>				
Rezago educativo	20.7	19.2	3.1	2.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	3.0	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	2.5	2.3
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	3.6	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	3.3	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	3.0	2.9
<b>Bienestar</b>				
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	2.9	2.5
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	2.3	2.1

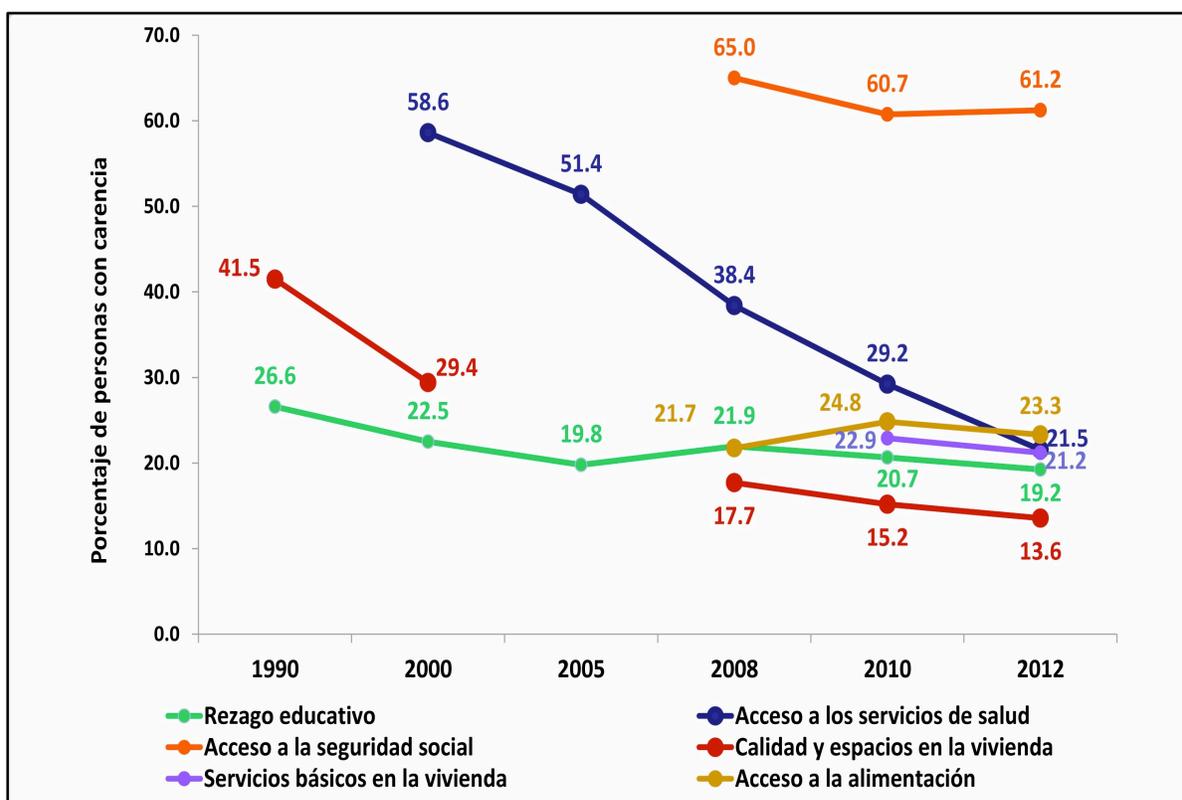
Fuente: CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

**Cuadro 1.3 Medición de la pobreza por entidad federativa (2010, 2012)**

Entidad Federativa	Pobreza		Pobreza moderada		Pobreza extrema	
	Miles de personas		Miles de personas		Miles de personas	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Aguascalientes	454.2	467.6	411.7	425.6	42.5	42.0
Baja California	1,017.5	1,010.1	917.8	918.6	99.7	91.5
Baja California Sur	199.4	211.3	169.8	185.5	29.6	25.8
Campeche	413.1	387.9	313.9	297.2	99.2	90.7
Coahuila	770.4	799.3	690.0	706.6	80.4	92.7
Colima	226.6	237.2	213.0	209.8	13.6	27.4
Chiapas	3,777.7	3,782.3	2,197.1	2,153.1	1,580.6	1,629.2
Chihuahua	1,338.4	1,272.2	1,112.5	1,136.4	225.9	136.3
Distrito Federal	2,525.8	2,565.3	2,334.1	2,346.3	191.6	219.0
Durango	840.6	858.7	673.9	730.6	166.7	128.0
Guanajuato	2,673.8	2,525.8	2,228.6	2,134.0	445.2	391.9
Guerrero	2,286.4	2,442.9	1,309.2	1,331.4	977.2	1,111.5
Hidalgo	1,466.2	1,465.9	1,136.3	1,189.2	330.0	276.7
Jalisco	2,718.3	3,051.0	2,356.0	2,604.8	362.2	446.2
México	6,533.7	7,328.7	5,293.7	6,383.1	1,240.0	945.7
Michoacán	2,383.6	2,447.7	1,832.4	1,797.3	551.2	650.3
Morelos	776.2	843.5	666.6	726.3	109.6	117.2
Nayarit	449.0	553.5	366.0	414.9	83.0	138.7
Nuevo León	986.1	1,132.9	899.0	1,015.3	87.1	117.5
Oaxaca	2,557.5	2,434.6	1,543.9	1,518.0	1,013.5	916.6
Puebla	3,534.1	3,878.1	2,670.3	2,819.0	863.8	1,059.1
Querétaro	760.1	707.4	634.3	608.7	125.8	98.7
Quintana Roo	463.3	563.3	399.7	441.1	63.5	122.2
San Luis Potosí	1,353.2	1,354.2	972.8	1,011.2	380.4	342.9
Sinaloa	1,009.9	1,055.6	869.1	925.4	140.8	130.2
Sonora	902.6	821.3	763.2	681.5	139.4	139.8
Tabasco	1,283.7	1,149.4	1,036.4	818.6	247.3	330.8
Tamaulipas	1,290.3	1,315.6	1,109.1	1,155.5	181.2	160.2
Tlaxcala	710.8	711.9	602.2	599.6	108.6	112.2
Veracruz	4,454.8	4,141.8	3,068.3	3,019.8	1,386.4	1,222.0
Yucatán	937.0	996.9	746.1	796.3	191.0	200.6
Zacatecas	899.0	835.5	743.3	720.2	155.7	115.3
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>51,993.4</b>	<b>53,349.9</b>	<b>40,280.4</b>	<b>41,821.0</b>	<b>11,713.0</b>	<b>11,529.0</b>

Fuente: CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y 2012.

**Gráfica 1.1 Evolución de la población con carencias en México (1990-2012)**  
(Porcentaje de personas)



Fuente: CONEVAL (2012).

Nota: los datos anteriores a 2008 son de los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y del Censo de Población 2005.

Entre 2008 y 2010 la población en pobreza en el país pasó de 44.5% a 46.2%, lo que representó un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas. En el mismo periodo, la población en pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas, y las carencias promedio de la población en pobreza se redujeron de 2.7 a 2.5. Lo anterior se explica por la evolución del ingreso y de las carencias sociales:

- En estos años, en el contexto de la crisis económica, el ingreso real de los hogares de redujo, especialmente en las áreas urbanas.
- Asimismo, se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación.

- En el mismo periodo, aumentó la cobertura de servicios básicos: acceso a los servicios de salud; servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda; seguridad social y, se redujo el rezago educativo.<sup>39</sup>

### *2.3 Factores generadores de la desigualdad<sup>40</sup>*

En términos generales, puede decirse que la desigualdad en la distribución del ingreso de las personas depende de cuatro elementos centrales: la distribución de los activos generadores de ingreso, la distribución de las oportunidades para utilizar dichos activos, los precios con que el mercado retribuye su utilización, y las transferencias y otros ingresos independientes de los activos. En esta sección se explican brevemente los primeros tres elementos, y se describe su evolución a lo largo del tiempo, lo cual contribuye a explicar cómo se llegó a la situación observada en la actualidad. El primero de los cuatro elementos mencionados anteriormente son los activos generadores de ingreso con que cuentan las personas; es decir, las capacidades inherentes a cada individuo (incluyendo su salud, su educación y su nutrición) y los activos de capital y tierra que poseen o a los que tienen acceso. Estos activos determinan el potencial productivo de cada persona en la sociedad.

El segundo elemento son las oportunidades con que cuenta cada individuo para utilizar los activos de manera productiva. Si una persona cuenta con activos, pero no cuenta con opciones para emplearlos, no redundarán en un flujo de ingreso. Entre mayores sean las posibilidades de uso de dichos activos, mayor será el flujo de recursos que genere un acervo de activos determinado. El tercer elemento es el sistema de precios. Los precios determinan la retribución monetaria que recibe cada persona por utilizar los activos que posee. A mayor retribución, mayor será el flujo de ingresos que se obtiene por cada unidad de activo que se

---

<sup>39</sup> V. CONEVAL (2012), pp. 15-17.

<sup>40</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Székely (2005).

utiliza. Por último, el cuarto elemento que determina el ingreso de las personas incluye las transferencias y otros ingresos que se obtienen de manera independiente a la posesión de activos, su utilización y su precio. Evidentemente, los tres primeros elementos no son independientes entre sí. Por una parte, si un activo es valorado por la sociedad y, por lo tanto, su retribución es relativamente elevada, existirán mayores incentivos para su acumulación y para su utilización. De igual manera, si las posibilidades de utilización se amplían, existirán también mayores incentivos a la acumulación del activo en cuestión. Más aún, es posible que el precio de un activo se modifique a medida que los acervos de dicho activo se amplían o se utilizan con mayor intensidad.

#### *2.4 Focalización*

En nuestro país parece existir un consenso amplio entre los actores de gobierno, los partidos políticos y la opinión pública en general, sobre las virtudes del gasto social, rama gubernamental que ocupa hoy el primer lugar en término presupuestales. A decir de Scott (2000), este acuerdo está sustentado en los importantes beneficios que ofrece la política social y que pueden resumirse en los siguientes:

1. La importancia central del capital humano, y especialmente de su distribución entre la población, para explicar tanto el crecimiento económico de los países cuanto la calidad y distribución de este crecimiento en la población.
2. Las fallas en los mercados por racionalidad limitada (por ejemplo, pensiones universales), información asimétrica (por ejemplo, mercados crediticios para educación), externalidades y bienes públicos, que limitan la posibilidad de inversión privada en capital humano, de manera específica, en el caso de los mercados crediticios, para la población que vive en condiciones paupérrimas.

3. La compensación de desigualdades profundas en oportunidades productivas y acceso a niveles de vida mínimos para toda la población.
4. A través de los tres elementos anteriores, la estabilidad política del país.<sup>41</sup>

Sin embargo, de acuerdo a los estudios del propio Scott (2000) y Levi (2008), el consenso sobre la importancia de la política social está sustentado más sobre premisas generales que en una evidencia real sobre el efecto del gasto social en los niveles de vida de la población mexicana. Scott menciona que no existe aún un estudio cuantitativo global sobre la incidencia y eficacia del gasto social en su conjunto. Sin embargo, sí hay indicios claros de que la política social en México todavía no ha logrado realizar su potencial en forma efectiva.<sup>42</sup>

Tradicionalmente, la estrategia de gasto social en México se ha dividido presupuestalmente en “acciones amplias” para la población en su conjunto y “acciones dirigidas” para aquellos sectores de la población que no tienen acceso a las acciones del primer tipo. En este sentido, la focalización ha sido entendida algunas veces de manera estrecha<sup>43</sup>, lo que afecta negativamente el objetivo de combatir verdaderamente la pobreza. Así, los objetivos principales de la focalización son:

1. Atender con precisión la satisfacción de necesidades de personas excluidas cuantitativamente y cualitativamente de satisfactores mínimos o esenciales, por

---

<sup>41</sup> Scott (2000), pp. 481-482.

<sup>42</sup> V. CEPAL (2011), Capítulo I, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>, fecha de consulta: 10 de marzo de 2013.

<sup>43</sup> De acuerdo con autores como Contreras (2000) y Pardo (1996), el concepto de focalización surge en la década de los sesenta, en el seno de los programas sociales del *estado de bienestar* y en plena crisis agrícola, como una alternativa más eficiente a los subsidios generalizados a ciertos alimentos básicos. Con la crisis de la deuda, la focalización se difundió hacia otros sectores de la política social. Así, el concepto de focalización se sitúa en una instancia principalmente *instrumental* y *operativa*. Expresada esta idea en su definición más simple, puede afirmarse que focalizar es establecer mecanismos idóneos para determinar quiénes tienen derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgarán como parte de los programas públicos.

razones culturales, socioeconómicas y de costos de transacción (tiempo y transporte).

Este objetivo se refiere a las carencias por satisfacer.

2. Identificar con precisión a los beneficiarios potenciales. Este objetivo se refiere a la población-objetivo más vulnerable.
3. Diseñar programas para asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o la entrega de bienes o servicios.<sup>44</sup>

De acuerdo a Contreras (2000), las necesidades a satisfacer se pueden definir de tres maneras:

1. Como necesidades mínimas, en que imperan el criterio económico de escasez, el cultural de uniformidad y el político de legitimidad (dar lo mínimo a muchos en un mercado político grande). La operacionalización de las necesidades básicas por la vía de las llamadas *canastas básicas* se vuelve socialmente problemática cuando es débil la similitud de gustos, es plural la composición cultural o es amplia la variación entre lo urbano y lo rural.
2. Como necesidades humanas y universales que se deben satisfacer históricamente, de acuerdo con el grado de organización y participación de los diferentes actores sociales, en escenarios marcados por conflictos de interés.
3. La tercera manera de definir las necesidades humanas es la radical, en que la evaluación positiva de la igualdad social se refuerza con la ampliación de los logros y la libertad de los individuos así como con la aceptación de una definición amplia de las relaciones interpersonales que rodean a los individuos hasta alcanzar la “interdependencia general”, que permite el convencimiento de que con las relaciones interpersonales y la cooperación se alcanzan mejor los fines individuales.

---

<sup>44</sup> Contreras (2000), pp. 498-499.

Así, la focalización constituye hoy uno de los conceptos centrales del paradigma de la formulación de las políticas sociales. Las estrategias de focalización consisten en dirigir las acciones a una población o territorio definidos, con el fin de lograr la eficiencia en la gestión de los recursos. Esta orientación debe considerar las particularidades de las poblaciones y las regiones, para desarrollar mecanismos adecuados que cumplan con los objetivos establecidos.<sup>45</sup> Ante recursos escasos para atender a todos los individuos o a todas las necesidades, es importante asegurar que se beneficien quienes más lo necesitan y, al mismo tiempo, no destinar recursos a quienes no se encuentren en una situación apremiante.<sup>46</sup>

### **3. Conclusiones**

La política social se determina básicamente conforme a los enfoques relacionados con derechos sociales básicos o con equidad distributiva. En términos generales, se define como el conjunto de normas, instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la población. Constituye una herramienta a través de la cual cada sociedad promueve, protege y ejerce los derechos sociales y fundamenta la ciudadanía social de sus miembros. Además de referirse a los instrumentos fiscales y normativos que inciden en el combate de la desigualdad y la pobreza, la política social se entiende como el conjunto de compromisos del Estado con la ciudadanía para garantizarle un mínimo de bienestar.

En este sentido, en el presente capítulo se destacó que los persistentes niveles de pobreza en nuestro país, vinculados a la desigual distribución de los ingresos y a la baja tasa de crecimiento de la economía nacional, imponen limitaciones al ejercicio de los derechos económicos y sociales de amplios sectores de la población. El crecimiento mediante el

---

<sup>45</sup> Existen, sin embargo, argumentos en contra de la focalización que sostienen que su aplicación genera dos tipos de ineficiencia: que se puedan incluir personas cuando no necesitan el apoyo o que se excluyan algunas que sí lo necesitan. *V. Scott (2000).*

<sup>46</sup> *V. Méndez (1993); Duhau (1997) y Pardo (2009).*

desarrollo productivo es una condición necesaria pero no suficiente para resolver esta compleja situación. Es aquí donde entra el tema de la política social. Ésta se presenta como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de los sectores otorgando a cada uno de ellos determinadas responsabilidades en la satisfacción de necesidades.

Se debe mencionar que la pobreza no es simplemente una división entre quienes tienen y quienes no tienen ciertos bienes materiales, sino un fenómeno complejo y multidimensional modificable mediante acciones estatales. En relación a la política social y los procesos de descentralización en México se deben destacar dos premisas:

1. Varias entidades subnacionales carecen de los recursos humanos y materiales suficientes para impulsar programas con contenidos locales y, en consecuencia, en mayor sintonía con las necesidades de las comunidades.
2. En áreas de políticas específicas de combate a la pobreza, la provisión eficaz de bienes y servicios dentro del sistema federal depende de que surjan y se consoliden mecanismos de coordinación intergubernamental (CIG), tanto sectoriales como programáticos.<sup>47</sup>

Así, la coordinación de los programas sociales y los sectores que los ejecutan es esencial para la continuidad de las políticas y su sustentabilidad, ya que un frente unido puede facilitar el acceso a fuentes estables de financiamiento y también puede evitar que el sector social sufra recortes en tiempos de crisis. Este último tipo de coordinación (de programas) conduce directamente al estudio del caso concreto que se presenta en el siguiente capítulo.

---

<sup>47</sup> V. Flamand (2010), pp. 514-517.

## Capítulo III

### El programa Oportunidades como estudio de caso de la política social centralizada en México

Nuestro país tiene una larga historia de políticas de atención a zonas o grupos de población en situación de pobreza. Diversos programas públicos desde el llamado “Caminos de Mano de Obra” (1968-1976), el “Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural” (Pider, 1970-1982), la “Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados” (Coplamar, 1976-1983), los “Programas de Desarrollo Regional” (1983-1988), el “Programa Nacional de Solidaridad” (Pronasol, 1988-1995), el “Programa de Educación, Salud y Alimentación” (Progesa, 1997-2001) hasta el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades” (2001-2012), son parte de una historia reciente que muestra cómo la política social de combate a la pobreza ha sido influida por cada administración de manera particular. El presente capítulo, precisamente, tiene como objetivo revisar el origen, características y evolución del último y más ambicioso programa gubernamental para enfrentar la pobreza en México: Oportunidades. Desde luego, se busca profundizar en el apartado de su diseño, destacando las características descentralizadoras y centralizadoras del mismo.

#### 1. Transformación de la política social en México<sup>1</sup>

Como lo menciona Banegas (2008), existe un nutrido debate en torno a los momentos que definen el desarrollo y características del “Estado de bienestar” en México (Barba Solano, 2004; Brachet-Márquez, 2003; Gordon, 1999). Sin embargo, con el fin de ilustrar el argumento, se pueden identificar dos grandes períodos en el desarrollo del modelo de bienestar en nuestro país, considerando 1982 como el año que marcó el “punto de partida del declive”

---

<sup>1</sup> El presente apartado se basa fundamentalmente en los textos de Contreras (2000) y Banegas (2008).

del sistema de bienestar (Brachet-Márquez, 2003): de los años cuarenta a los ochenta, donde el Estado tuvo un carácter tutelar de los derechos sociales, si bien para algunos autores con un claro sesgo autoritario; y una segunda etapa, en que la responsabilidad del bienestar ha quedado en manos de los individuos y el mercado. Así, a pesar de la pretensión de universalidad en las políticas sociales —algunos autores las califican como “universalistas fragmentadas o estratificadas”—, la característica que mejor define el modelo de bienestar en México antes del cambio de orientación de la economía es su componente corporativo y estratificado<sup>2</sup>. Esto significa que coexisten en el país varios regímenes de seguridad social para diferentes gremios que expresan el esquema de alianzas entre el Estado y los diferentes grupos sociales. Cabe destacar que son los elementos de orden político que tienen preeminencia en la racionalidad de la política social. En esta época los elementos tecnocráticos en el diseño y la implementación de política social están claramente subordinados a los primeros. (Banegas 2008: 308-311).

El argumento para el desmantelamiento de las políticas sociales universales en México se ha centrado en la ineficiencia económica y social ocasionada por el predominio de una racionalidad política que conlleva a un modelo populista donde el manejo de la economía está supeditado a intereses políticos. En 1996 el gobierno federal operaba 19 programas de subsidios alimenticios: 14 dirigidos y 5 generalizados. Este esquema de políticas sociales ocasionaba que 77% de los recursos se canalizara a zonas urbanas, mientras que se estimaba que 60% de la población pobre se encontraba en zonas rurales.<sup>3</sup> De ahí que la manera de superar las ineficiencias de las políticas sociales que se enfocan principalmente a subsidios a la oferta serían —según Banegas— los programas focalizados y los subsidios a la demanda. Un

---

<sup>2</sup> En este sentido, especialmente importante es el trabajo de Bizberg (2012-b).

<sup>3</sup> V. Bazdresch y Levy (2004).

ejemplo ilustrativo de la transformación de la política social, tomando en cuenta la integración social, la gestión y su cobertura, son las políticas de reducción de la pobreza en México. En este sentido, el Estado mexicano ha abordado en los últimos 25 años este problema social a través de varias políticas públicas.<sup>4</sup>

En un primer momento, en los años de “crecimiento con estabilidad” imperaba la visión del Estado como garante de los derechos ciudadanos, que sustentaba un enfoque amplio comprendido en la noción de garantizar el “desarrollo social”. Los años sesenta y setenta marcaron el auge de las funciones redistributivas y regulatorias del Estado. Durante esta época se establecieron instituciones que trataron de solucionar el problema de alimentación y abasto de la población no incluida en el modelo de bienestar estratificado, por ejemplo: LICONSA, DICONSA, CONASUPO. Con un objetivo más ambicioso se crearon programas como el de Caminos de Mano de Obra (1968-1976), el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER, 1970-1980), y la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1976-1983)<sup>5</sup>.

La década de los ochenta marca el final de muchos de los programas generalizados instaurados en los años sesenta. El régimen de austeridad fiscal que adoptó el gobierno mexicano durante esta década detuvo la creación de nuevos programas para enfocarse en las llamadas reformas estructurales. Es hasta 1988 cuando el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue concebido como un programa asistencial para compensar los efectos sociales de las políticas de ajuste y como un programa de emergencia auspiciado por el Banco

---

<sup>4</sup> V. Pardo (2009).

<sup>5</sup> En este contexto, Coplamar y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fueron dos grandes innovaciones en materia de política social con el objetivo de alcanzar a la población pobre. Su característica principal fue que, más que ser programas específicos en un momento en que las acciones se concentraban en subsidios a la oferta, su objetivo fue servir como un paquete de financiamiento para una variedad de acciones que hicieran uso de la capacidad instalada en los estados. V. Pardo (2009).

Mundial.<sup>6</sup> PRONASOL fue implementado en un marco de mezcla entre políticas universales y políticas focalizadas; fue uno de los primeros programas en adoptar un mecanismo de focalización en la identificación de localidades (Banegas, 2008: 311-312).

Así, al convertirse la pobreza en un “problema de mercado” durante los años noventa, los argumentos utilizados para reducirla se sostienen en dos principios: el de competitividad y el de eficiencia económica.<sup>7</sup> En este contexto, el Estado debe proveer de las capacidades necesarias a los individuos para que éstos se inserten en el nuevo esquema de economía libre bajo el supuesto de que, a medida que se abra la economía y el país se inserte en el mercado mundial, será necesaria una mano de obra calificada que pueda hacer frente a los nuevos imperativos de la economía de mercado. El ejemplo más claro de esta transformación de la política social es el caso del Progres-a-Oportunidades, implementado desde 1997. Al año de su implementación había 1.9 millones de familias beneficiadas en 30 estados del país. El número de familias rurales incorporadas aumentó en septiembre de 1999 a 2.3 millones —con lo que abarcó 49 mil localidades de alta marginación en 2 mil municipios—. En la actualidad su padrón es de más de 6 millones de hogares, tanto rurales como urbanos.<sup>8</sup>

Se debe subrayar que Progres-a-Oportunidades es, esencialmente, un Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PTEC) donde se dan estímulos a los hogares beneficiarios que cumplen con ciertas exigencias.<sup>9</sup> Éstas implican la asistencia periódica de los miembros del hogar al centro de salud, asistencia de las madres a pláticas de salud e higiene, y la asistencia de los hijos a la escuela. Las transferencias monetarias varían según el número de niños en la escuela, su grado escolar y género. Asimismo, se provee de seguimiento médico

---

<sup>6</sup> V. Gordon, 1999.

<sup>7</sup> V. Duhau (1997).

<sup>8</sup> V. Anexo 1.

<sup>9</sup> También llamadas “corresponsabilidades”.

periódico a mujeres embarazadas y se dota de un complemento nutricional a éstas y los niños de hasta 5 años si existen indicios de desnutrición.

En este sentido, sus características son congruentes con el predominio de una política social residual que privilegia la dotación de competencias de los individuos, y mantiene una racionalidad tecnocrática tanto en su cobertura cuanto en el monto de los recursos a asignar a los hogares. Sin embargo, a pesar de que ideológicamente se maneja que son los criterios técnicos, producto de las constantes evaluaciones, los que retroalimentan y modifican el programa, se puede mostrar que algunos cambios obedecen a una lógica política.

Un primer indicio de esto se observa en la retórica gubernamental sobre el objetivo del programa. Concebido e implementado como un programa de acumulación de capital humano con el objeto de sacar de la pobreza a las generaciones futuras, ahora se posiciona en las pautas publicitarias gubernamentales, principalmente como un programa de reducción de la pobreza presente. Este último objetivo es el que los organismos internacionales han resaltado para que se implementen programas similares en América Latina<sup>10</sup>.

Los operadores técnicos del programa han tenido que enfrentar los cuestionamientos, tanto de políticos cuanto de los encargados del financiamiento, sobre su efecto en la pobreza actual. ¿En cuánto ha disminuido la pobreza gracias al programa?, o una pregunta aún más difícil, ¿qué mecanismos implementarán para “graduar” (sacar) a los beneficiarios que han superado su condición de pobreza? Según Levy (2005), responder esto requiere tomar en cuenta dos elementos muy importantes: primero, se debe reconocer que existe un grupo duro de pobreza en el país que difícilmente saldrá de su situación independientemente de los recursos que se le asignen (caso extremo de exclusión social) y, segundo, que la condición de pobreza de un hogar no es estática, es decir, el bienestar de los hogares sigue ciclos que

---

<sup>10</sup> V. Anexo 4.

dependen de factores internos, así como del entorno en que están situados. De esta forma, Oportunidades tiene que enfrentarse a que, como política focalizada, transitoria y residual, no puede “graduar” a un grupo importante de beneficiarios.<sup>11</sup>

Por último, cabe mencionar que tanto las designaciones de los encargados del programa como las modificaciones al mismo dan cuenta de un cambio de visión de éste. Mientras que en el año 2000 fue designado por el Ejecutivo un responsable del programa con una amplia trayectoria en organizaciones no gubernamentales, en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) el coordinador nacional se ha desempeñado en puestos de elección popular por el partido en el poder. Igualmente, los operadores del programa han tenido que frenar una tendencia a insertar un cúmulo de políticas complementarias ajenas al objetivo inicial. Esto presupone que el programa puede servir como elemento de expansión de derechos sociales. Así, se evaluó la posibilidad de que el *Seguro Popular*<sup>12</sup> tomara la estructura de Oportunidades o que se diseñaran programas de pensiones para los beneficiarios. Igualmente, la incorporación de beneficios para adultos mayores dentro del programa parece obedecer más a una racionalidad política que se aparta del diseño inicial del mismo (Banegas, 2008: 313-314).

## **2. Antecedentes del programa**

Como se mencionó, durante la década de los años ochenta la pobreza cobró notoriedad y su inclusión en la agenda gubernamental creció de manera notable. A partir de 1988, grandes

---

<sup>11</sup> V. Levy (2005)

<sup>12</sup> La Comisión Nacional de Protección Social en Salud, mejor conocido como “Seguro Popular”, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud con autonomía técnica, administrativa y operativa que se encarga de la provisión de los servicios de salud a la población beneficiaria del Sistema de Protección Social en Salud. Es un esquema de aseguramiento mexicano perteneciente al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), que tiene como objetivo prestar servicios de salud a las personas que no están afiliados a servicios de seguridad social como los del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Según cifras oficiales, a octubre de 2010 el programa tiene a más de 41 millones de mexicanos afiliados. V. [http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=272&Itemid=287](http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=272&Itemid=287), fecha de consulta: 10 de junio de 2013.

programas sociales se sucedieron uno tras otro y le imprimieron un sello distintivo a la política social mexicana. El primero de ellos fue el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994), el cual tuvo como objetivo proporcionar un mínimo de satisfactores esenciales a la población pobre e indigente, con especial interés en campesinos, indígenas y habitantes de áreas urbanas marginadas. Entre las principales características innovadoras de Pronasol pueden mencionarse las siguientes: a) el énfasis en la descentralización y participación de las comunidades; b) un discurso basado en la corresponsabilidad, dado que se insistía en que gobierno y sociedad civil debían trabajar en conjunto para superar la pobreza; y c) si bien nació en un contexto de fuertes restricciones financieras, hizo posible un notable aumento de la proporción del gasto destinada al desarrollo social, que pasó de 31.6% del presupuesto en 1988 a 54% en 1994, con lo cual llevó a cabo acciones para mejorar la infraestructura social, el fomento de las actividades productivas de las comunidades pobres, poniendo particular énfasis en el desarrollo regional y prioridad para las acciones en las áreas marginales.<sup>13</sup>

Pronasol utilizó cuatro mecanismos para la transferencias de recursos: a) transferencias de ingresos corrientes y subsidios, mediante programas de becas, servicio social, tiendas Conasupo, lecherías y el subsidio a la tortilla; b) promovió la acumulación de activos “no enajenables”, como salud y educación; c) invirtió en obras que incrementaban la productividad de los activos de los más pobres; y d) financió proyectos productivos comunitarios mediante la participación organizada.

Sin embargo —a decir de Pardo (2009)— se siguieron observando las viejas prácticas de mediación de las demandas sociales. El programa operó contradictoriamente: por un lado, se concibió como una intervención focalizada, de construcción de un piso básico para los más pobres y, por otro, buscó modificar las relaciones entre sociedad civil y Estado mediante

---

<sup>13</sup> V. Pardo (2009).

procedimientos centralizados, burocráticos, de acuerdo a lógicas de tipo corporativo y clientelista tradicionales. Los problemas presentados por Pronasol, junto a las severas consecuencias sociales de la crisis económica que afectó al país en los años 1994-1995, hicieron necesario llevar a cabo una reforma sustancial de los instrumentos destinados a combatir la pobreza y al programa también.

### *2.1 Progresas como precursor de Oportunidades*

El programa Oportunidades ha representado un hito en la política social mexicana, tanto por la intención explícita de modificar la relación entre el Estado y los sectores marginados del desarrollo, cuanto por la apertura a la evaluación externa del mismo. Hacia finales de la década de los noventa, el entonces Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) inició la instrumentación en gran escala de una política orientada a incentivar a los ciudadanos de menores recursos a invertir en el capital humano de sus hijos, buscando de esta forma contribuir a interrumpir la transmisión de la pobreza que ocurre de manera intergeneracional.

A través de transferencias en efectivo asociadas con el cumplimiento de corresponsabilidades o exigencias<sup>14</sup> y en el contexto de acciones concretas relacionadas con una selección estratégica de componentes, México inició un cambio desde una política tradicionalmente asistencialista y enfocada en el presente, a una concepción con la mira en el futuro y, por lo tanto, con menor énfasis en la pobreza actual y con un acento claro en la construcción de capacidades en las futuras generaciones de adultos.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Los programas de transferencias condicionadas emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios, fomentando la acumulación del capital humano y el desarrollo de capacidades y atacando las causas de la reproducción de la pobreza.

<sup>15</sup> En este sentido, especialmente importantes son los trabajos de Duhau (1997), Cortés (1998) y Contreras (2000).

## *2.2 Contexto social*

El programa Progresá inició en el año 1997 y fue concebido como una estrategia para apoyar a la población que vivía en condiciones de extrema pobreza en las áreas rurales, utilizando un enfoque en el cual se consideran diferentes causas de la pobreza y focalizando los beneficios hacia las familias cuyas condiciones son más precarias. El objetivo central de este programa fue incrementar permanentemente las capacidades y habilidades básicas de los individuos que viven en pobreza extrema. Para lograr este objetivo, Progresá se estructuró en tres componentes: educación, salud y nutrición. El componente educativo se propuso incentivar la asistencia escolar otorgando subsidios monetarios a las familias. Así, cada familia seleccionada recibía un subsidio por cada miembro de la familia menor de 18 años que asistía a la escuela entre tercero y noveno grados de la educación básica.

La crisis económica experimentada por México en 1994 tuvo graves efectos para la población, especialmente para los segmentos poblacionales con menores ingresos. Los indicadores socioeconómicos mostraban que en 1996 un 21% de los hogares de México —aproximadamente 4.6 millones de hogares— vivían en condiciones de extrema pobreza. La dispersión de esta población es un factor que agrava la complejidad de la pobreza, pues tres cuartas partes de esta población vive en localidades dispersas y aisladas de menos de 500 habitantes. Por otro lado, la deficiente oferta de servicios básicos de educación y salud en las zonas rurales vuelve aún más precaria la situación de la población que vive en la pobreza extrema.<sup>16</sup>

A pesar de niveles crecientes de gasto público en educación se constatan desigualdades educativas entre los distintos grupos de la población. Por ejemplo, en 1994 sólo el 63% de la población en áreas urbanas en México entre 15 y 19 años había completado la educación

---

<sup>16</sup> V. Lustig (1998).

básica —de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1994. La situación se hacía más crítica en el sector rural, donde esta proporción alcanzaba apenas el 25 por ciento. Otro problema educativo importante ha sido la deserción, a pesar de que la educación básica en México es gratuita y obligatoria.

### *2.3 Contexto institucional*

De acuerdo con diferentes autores, Progresá nació en un contexto institucional complejo. Por un lado, la opinión pública generalizada coincidía con la idea de que el programa de lucha contra la pobreza del gobierno anterior había estado plagado de manejos poco transparentes y había tenido fines eminentemente electorales, lo cual generó escaso apoyo hacia esta clase de programas. Por otro, la economía mexicana estaba recuperándose de la crisis de 1994 que tuvo devastadores efectos en términos de pobreza y desigualdad en un país donde la brecha entre los más ricos y los más pobres es enorme. Para enfrentar esta situación, el gobierno creó Progresá, más que una medida de lucha contra la pobreza, como un programa para apoyar la sobrevivencia de los más pobres.<sup>17</sup> En este sentido, y como se describirá más adelante, se debe resaltar que el diseño del programa estuvo exclusivamente en manos del gobierno federal. Así, desde la Secretaría de Desarrollo Social —creada en 1992—, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Salud dictaron las pautas y objetivos que Progresá debía seguir.

Desde el sistema educativo, Progresá nació también como una respuesta para apoyar a las niñas y niños de familias de escasos recursos en el área rural para que puedan finalizar la educación básica. Este es un aspecto importante ya que, a pesar de que la educación básica (seis años de primaria y tres de secundaria) es obligatoria desde 1992, altos porcentajes de la

---

<sup>17</sup> V. Orozco y Hubert (2005).

población, especialmente aquellos que viven en zonas rurales, abandonan la escuela antes de terminar este ciclo. Por lo tanto, Progresá podía verse también como un esfuerzo de política encaminado a cumplir con la obligatoriedad de la educación básica.

#### *2.4 “Innovación” de Progresá*

Al finalizar la década de los noventa, los principales organismos y foros internacionales recomendaban estrategias para luchar contra la pobreza extrema centradas en la inversión en capital humano que consideraran la complementariedad entre educación, salud y alimentación y que, a su vez, se focalizaran en los grupos más pobres. En el caso de México, esta estrategia fue formulada explícitamente en 1991 en un trabajo del Banco Mundial realizado por Santiago Levy, que propuso la provisión simultánea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que aproveche las complementariedades entre estas necesidades. Levy se integró al gobierno (1994-2000) como Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y jugó un papel central en la creación del programa.

La propuesta original de Levy se llamaba Centros de Atención para la Pobreza Extrema, y se enfocaba principalmente en los componentes de alimentación y salud, entendiendo a la educación como un insumo en vez de un objetivo en sí mismo. En el caso de Progresá, cambió esta visión, transformándose la educación en el componente central del programa, dándole un carácter de inversión en la generación de activos productivos, además de apoyo para la formación de capacidades básicas y el consumo de bienes prioritarios. Así, un antecedente inmediato fue la implementación de un programa piloto y su evaluación en la ciudad de Campeche. Este programa experimentó con transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a centros de salud, en forma similar a Progresá, pero basado en un sistema de tarjetas electrónicas que permitirían no sólo llevar un control computarizado de las mismas,

sino también condicionar el uso de los recursos monetarios al consumo de alimentos y bienes básicos

### **3. Diseño e instrumentación de Progres-Oportunidades**

La concepción y diseño de Progres-Oportunidades es actualmente objeto de una importante disputa entre algunos de los principales funcionarios que participaron del breve pero intenso proceso inicial de toma de decisiones de aproximadamente dos años (1996-1997). La disputa no es de ningún modo banal pues, independientemente de las luchas intergubernamentales de poder y prestigio, ilumina sobre los conflictos entre los intereses disciplinarios propios de cada agencia del Estado y su materialización en concepciones distintas sobre la pobreza, así como sobre las medidas de política apropiada para enfrentarlas (Banegas, 2011:61).

En 1995, el presidente Zedillo instruyó a su gabinete de Desarrollo Social<sup>18</sup> a crear un grupo de trabajo que desarrollaría un programa de reducción de la pobreza. De este primer esfuerzo, se creó el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE). Aunque puede señalarse como un antecedente inmediato del Progres, no fue sino hasta 1996 cuando, después del fracaso del PASE, el secretario técnico del grupo de trabajo invitó al Consejo Nacional de Población (CONAPO) para desarrollar una nueva propuesta.<sup>19</sup> Como señalan sus críticos el objetivo del PASE era sustituir las transferencias en especie de leche y tortilla, por una transferencia en efectivo a la población que ya era beneficiaria. El PASE condicionaba dicha transferencia a la asistencia regular a centros de salud, a mujeres embarazadas y en lactancia y a menores de cinco años. Como lo menciona Cortés (2010), el programa no

---

<sup>18</sup> Formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SS) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

<sup>19</sup> A decir de Banegas, si bien pueden encontrarse algunos elementos comunes entre el PASE y el Progres, la controversia sobre la génesis del último giró en torno al papel que jugaron las diferentes instituciones y los servidores públicos con el aporte de su experiencia académica y su ideología. (Banegas 2011: 62).

contaba con un método riguroso de selección de las familias beneficiarias y el medio de la entrega del dinero, a través de una tarjeta electrónica, fue la principal causa de su fracaso. Si bien el PASE tuvo innovaciones que después serían incorporadas a Progresá, principalmente las transferencias en efectivo y la corresponsabilidad<sup>20</sup>, el diseño del último es mucho más complejo y ambicioso que el primero, ya que presenta un marcado perfil disciplinar sociodemográfico respecto al perfil economicista del PASE, además de un importante compromiso político de coordinar las instituciones y órdenes de gobierno encargados de formular la política social<sup>21</sup> como nunca se había realizado (Banegas, 2011:62).

“Como ejemplo del aporte socio-demográfico en el diseño del Progresá puede señalarse: i) ubicar al hogar, no al individuo, como beneficiario, ii) la elección de la madre de familia como la receptora del beneficio, iii) escalonar los beneficios de educación para no fomentar el alza en la fecundidad de los hogares, iv) desestimular el trabajo infantil y iv) experiencia técnica en el diseño de índices y mapeo para diseñar el esquema de focalización. Por tanto, aunque el Progresá es en realidad producto de una intrincada negociación entre “los organismos federales de salud, educación y desarrollo social, [así como] entre organismos de los tres órdenes de gobierno mediante comités técnicos de cada estado”, se advierten en su documento fundacional ciertos elementos conceptuales y operativos que dan cuenta de un programa distinto, que incorpora algunas de las principales ideas plasmadas en el Programa Nacional de Población 1995-2000 elaborado por el Conapo a fines de 1995; aunque otras derivan de los aprendizajes y

---

<sup>20</sup> El programa Oportunidades requiere la *corresponsabilidad* de las familias atendidas, para lo cual asocia las transferencias a que las familias lleven a cabo acciones que tiendan a mejorar sus condiciones de vida. Ello requiere que los beneficiarios tengan la convicción de que es importante su participación activa y sean conscientes de los beneficios que pueden derivarse de sus acciones. Por lo mismo, el Programa procura entregar las transferencias en un marco de respeto a las decisiones de las familias, permitiendo una elección informada. Al mismo tiempo, la corresponsabilidad busca evitar la dependencia de los beneficiarios, fomentando que existan incentivos suficientes para que se sientan motivados a generar ingresos de manera autónoma. Las acciones de corresponsabilidad que se les piden a las familias se ubican en las áreas de educación y salud que son esenciales en el proceso de quebrar la reproducción intergeneracional de la pobreza. *V. Sedesol (2002).*

<sup>21</sup> Siguiendo el argumento de Levy (2009), en México es resulta problemático lograr la coordinación entre secretarías y otros organismos del Poder Ejecutivo. Las diferencias legítimas en las percepciones sobre la mejor forma de proceder, la inercia burocrática, la insuficiente información sobre los programas de otras secretarías y las luchas políticas por recursos, espacio y reconocimiento, confluyen para darles a las secretarías y otros organismos de gobierno una perspectiva “vertical” que las lleva a concentrar su atención y sus recursos en sus “propios programas”. *V. Levy (2009), p. 154.*

la observación de la implementación de algunas políticas de disminución de la pobreza en el ámbito internacional.”<sup>22</sup>

### *3.1 Oportunidades: diseño centralizado, operación descentralizada*

Progres- Oportunidades surgió de un análisis “horizontal” de los programas y proyectos dentro del Poder Ejecutivo federal, a fin de identificar y optimizar los recursos que invertían todas las secretarías y otros organismos públicos en mejorar el capital humano de los pobres. De acuerdo con Levy (2009), el enfoque integral que es el eje del programa imponía dos requisitos administrativos: el establecimiento de una entidad con suficiente poder para coordinar de modo eficaz a los distintos participantes en el programa y un mecanismo para controlar su presupuesto, dado que estaba distribuido entre varias secretarías y otros organismos.<sup>23</sup> Con base en experiencias anteriores con programas multisectoriales, los diseñadores del programa incorporaron ajustes al aparato administrativo del Poder Ejecutivo. Antes del lanzamiento del programa se decidió que la entidad con suficiente poder para coordinar de modo eficaz a los distintos participantes del programa debía ser un organismo de nueva creación, al que se le otorgaran facultades legales para realizar la tarea y cuyo director debía ser nombrado por el Presidente de la República (Levy 2009:154-155).<sup>24</sup>

Así, Oportunidades ha sido una política pública diseñada desde el centro, la cual traspassa la parte operativa a los estados. Si bien Oportunidades es responsabilidad del gobierno federal y se financia en su totalidad con recursos de ese orden de gobierno, la prestación de los servicios de salud y educación es, en el marco de la descentralización

---

<sup>22</sup> Banegas (2011), p.63.

<sup>23</sup> Los recursos para la operación del programa y las transferencias monetarias del componente alimentario se incluyen en el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); los del componente salud y el suplemento alimenticio, en el de la Secretaría de Salud (SS) y los del componente de educación en el de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

<sup>24</sup> De 1997 a 2002 este organismo se denominó “Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres- Oportunidades); desde 2002 se conoce como “Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”. Dicho organismo forma parte de la Secretaría de Desarrollo Social pero desde el punto de vista legal tiene una autonomía operativa.

administrativa, responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. Para su financiamiento el gobierno federal aporta recursos, fundamentalmente a través del Ramo 33, pero también a través de programas especiales como el de Ampliación de Cobertura o los operados por el CONAFE, que tienen como propósito ayudar a poblaciones específicas, como es el caso del Oportunidades.

“Es importante hacer dos observaciones. Primero, como el gobierno federal no provee, en su mayoría, los servicios de salud y educación, y no produce, almacena o distribuye bienes, no fue necesario crear ninguna estructura administrativa más allá de una instancia de coordinación. Eso contribuye de forma determinante a que los costos de operación del programa sean bajos, y permite que la mayor parte de los recursos erogados representen beneficios directos para las familias. Segundo, la administración del programa por parte del gobierno federal no excluye que los gobiernos estatales o municipales contribuyan a aumentar el capital humano de las familias pobres con acciones y programas adicionales, financiados con sus propios recursos y diseñados en función de las necesidades y características especiales de las regiones. Ello motivó también que, junto con el desarrollo del Progres-Oportunidades, se descentralizara a estados y municipios el programa de Desayunos Escolares que operaba a nivel nacional el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).”<sup>25</sup>

En este sentido, de acuerdo a lo expuesto en el capítulo I, se puede afirmar que Oportunidades contempla únicamente la delegación como única forma de descentralización (administrativa). Es decir, se transfieren ciertas competencias de gestión a entes locales que disponen de cierta autonomía del gobierno central, en este caso los sistemas de salud y educación estatales. Como se expuso, esta es la forma más débil de descentralización pero significa al menos un grado en países que, como México, tienen un historial de acciones y políticas de carácter centralista.

“Oportunidades es un programa centralizado. El organismo administrativo a cargo es un organismo federal que compila todos los datos relevantes, aplica el sistema de puntajes,

---

<sup>25</sup> Levy y Rodríguez (2005), pp. 100-101.

determina quién reúne los requisitos para participar; efectúa los pagos a los hogares, contrata las evaluaciones externas y coordina la prestación de los servicios con otras secretarías y organismos federales. Por otra parte, la responsabilidad del suministro directo de los servicios de salud y educación les corresponde a los gobiernos estatales [...] Por lo tanto, la administración centralizada se refiere a los aspectos normativos y operativos clave del programa y a la administración de los fondos que se les transfieren a los hogares, y no al suministro de los servicios”.<sup>26</sup>

**Cuadro 1.4 Elementos centralizadores y descentralizadores del programa**

Elementos centralizadores	Elementos descentralizadores
<p>Diseño</p> <p>Reglas de operación</p> <p>Financiamiento</p> <p>Administración de fondos</p> <p>Pago de beneficiarios</p> <p>Alta y baja de beneficiarios</p> <p>Padrón de beneficiarios</p> <p>Contrato de evaluaciones externas</p>	<p>Parte operativa.</p> <p>Suministro de servicios a través de:</p> <p>Sistemas estatales de salud</p> <p>Sistemas estatales de educación</p>

Fuente: elaboración propia a partir de las reglas de operación del programa (2011).

En este contexto, como el objetivo primordial del programa es que todas las familias pobres reciban los mismos beneficios y estén sujetos a los mismos requisitos de incorporación al padrón —sin importar en qué parte del país vivan— era esencial estandarizar los criterios de selección y aplicar las reglas del programa de manera consistente en todo el territorio nacional.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Levy (2009), p. 161.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

Conviene subrayar, que el diseño del programa no contempló las diferencias que existen entre los distintos sistemas estatales de salud y educación en los estados. En lo que se refiere a la salud, el proceso de descentralización iniciado en la década de los ochenta enfrentó varios problemas: asignación y disponibilidad inequitativa y limitada de recursos, infraestructura y distribución de insumos y equipo médico también limitados. Así, se trasladaron responsabilidades de la federación hacia los estados sin fortalecer la capacidad administrativa, financiera, técnica y de gestión de éstos.

En el tema educativo, la situación no luce muy distinta: la descentralización (federalización) se inició en 1992, dando algunas potestades a los estados pero, en términos generales, fue exclusivamente administrativa, ya que sólo se transfirió el manejo de los planteles educativos y la relación jurídica con los empleados docentes y administrativos. En cuestión de recursos monetarios, la mayor parte del financiamiento aún proviene del gobierno central, y las decisiones sobre varios elementos que influyen el aprendizaje de los estudiantes, como la formulación de planes y programas de estudio, la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos, la elaboración concreta de estrategias para disminuir las disparidades y establecer los procedimientos de evaluación a los alumnos, los incentivos, la contratación y evaluación de los docentes aún dependen de la administración federal.

Así, una parte significativa para que el programa pueda ser exitoso depende esencialmente de los elementos “descentralizadores” del mismo, esto es, la prestación de los servicios de salud y educación. Al diseñarse Progresá, primero, y Oportunidades, después, el gobierno federal no contempló que la parte operativa produciría resultados diversos, ya que precisamente los sistemas estatales de salud y educación difieren mucho entre los estados. En este sentido, un elemento que destaca en diferentes evaluaciones externas realizadas programa

es, justamente, la heterogeneidad de resultados específicos con base en la disparidad que existe ente los sistemas que proporcionan los servicios de dos de sus componentes.<sup>28</sup>

### *3.1.1 La coordinación como elemento fundamental del programa*

Como se mencionó en el capítulo anterior, un requisito vinculado a la gestión eficaz y la eficiencia de la política social, es el de dotar a las instituciones involucradas la capacidad para articular y coordinar la labor de los organismos públicos. En este contexto, Oportunidades tiene en la coordinación, especialmente interinstitucional, uno de sus atributos esenciales. A decir de Levy (2009), crear un nuevo organismo<sup>29</sup> era más fácil y más rápido que intentar cambiar el funcionamiento y la manera de operar de las secretarías y otros organismos existentes. Seguir el camino más fácil les permitía a los diseñadores y administradores del programa concentrar sus recursos y atención en las tareas bastante complejas del arranque del mismo y en las etapas iniciales de su expansión, y no en la realización de cambios de personal y reestructuraciones administrativas, que casi siempre toman mucho tiempo e implican altos costos políticos.

“No todas las secretarías y organismos que participaron en Progresá fueron incluidos en el proceso de cambio y, hasta el momento, no todos los organismos se han reestructurado completamente. Y tampoco compartían todos ellos desde un principio la estrategia relacionada con el programa o se consideraban beneficiarios del proceso. Obviamente las estructuras que existían con anterioridad estaban diseñadas para llevar a cabo programas anteriores, no para ejecutar un programa como Progresá-Oportunidades. Y como en última instancia éste constituía una amenaza a la existencia de los organismos y secretarías que habían estado al frente de los programas anteriores, muy probablemente no lo hubiesen hecho. La creación de un nuevo organismo resolvía este problema e implícitamente posponía la solución de otro más profundo.

---

<sup>28</sup> V. CEPAL (2011), CONEVAL (2011), SEDESOL (2010, 2011), Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud (2012), Valora Consultoría S. C. (2012).

<sup>29</sup> Se refiere a la creación de la “Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)” que, a partir de 2002, se conoce como “Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”.

Permitía que el programa se iniciara y expandiera de manera rápida y eficiente, pero eludía el tema de la identificación de todas las secretarías con él.”<sup>30</sup>

Conseguir la coordinación entre las secretarías y los demás organismos ha sido siempre, y sigue siendo, una tarea ardua, que afecta la sostenibilidad del programa y la coherencia general de la estrategia de la lucha contra la pobreza. De acuerdo con Levy (2009), desde un punto de vista más general, el sector público de México no ha desarrollado incentivos apropiados para promover una eficaz coordinación entre las secretarías y otros organismos del gobierno. El remplazo de los incentivos por la presión presidencial ha sido una solución temporal, no una estrategia permanente. Aparte de las consideraciones legales, una coordinación eficaz todavía depende de la voluntad y liderazgo del presidente y de la existencia de unos cuantos defensores de una iniciativa dentro de la burocracia; no es el resultado de incentivos bien alineados (Levy, 2009:158).

### *3.2 Oportunidades como Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas*

Como lo menciona Banegas, el Progres-Oportunidades fue sin lugar a dudas pionero en América Latina, pues hizo innovaciones en el diseño de los componentes de la política social que a mediados de la década de los noventa se consideraban agotados, discrecionales y poco eficientes, ya que propuso un repertorio de herramientas y técnicas que difícilmente se habían empleado en una política cuyo objetivo es la disminución de la pobreza.

“La cobertura inicial de Progres, en agosto de 1997, era de 140 mil familias, pero al terminar ese año ya se beneficiaban 300 700 hogares de 12 estados del país. En 2001, último año de operación con ese nombre, su cobertura era de 3 116 000 hogares en todos los estados de la República, salvo el Distrito Federal. Su presupuesto inicial fue de 367 300 millones de pesos, y creció gradualmente hasta llegar a poco más de doce mil millones de pesos en 2001. De éstos,

---

<sup>30</sup> Levy (2009), p. 156.

entre seis y ocho por ciento se utilizaba en gastos de operación, y el resto se entregaba directamente a la población beneficiaria”.<sup>31</sup>

El Progres-Oportunidades (1997) y el Programa de Erradicación de Trabajo Infantil de Brasil (1996) fueron los primeros programas de América Latina elaborados por funcionarios e investigadores nacionales, y las instituciones financieras internacionales jugaron un importante papel en difundir estas experiencias en la región. A punto tal que al menos en 16 países se han desarrollado lo que actualmente se denomina Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PTEC).

En general, los PTEC tienen las siguientes características de operación y de visión sobre la pobreza: 1) la orientación de las intervenciones del lado de la demanda; 2) la visión de la transmisión intergeneracional de la pobreza como una “falta de inversión” en capital humano; 3) las acciones como una mezcla de transferencias monetarias y en especie; 4) el objeto de la intervención de la política social es el hogar, que funge como reproductor intergeneracional de la pobreza; 5) los programas toman en cuenta el ciclo de vida de los hogares; 6) las transferencias son condicionadas; 7) las transferencias tienen como fin disminuir posibles externalidades negativas; 8) la asignación de beneficios es condicionada y 9) el énfasis en la evaluación de impacto para retroalimentar el diseño del programa.<sup>32</sup>

En primer lugar, una característica distintiva de los PTEC es la orientación de las intervenciones públicas del lado de la demanda. La política social, hasta entonces, tenía por objeto privilegiado el desarrollo de las comunidades, mientras que los programas de transferencias se concentran en “desarrollar las capacidades de los individuos” o bien, en compensar las desigualdades de éstos en el mercado, de modo que puedan tomar ciertas

---

<sup>31</sup> Banegas (2011), p. 63.

<sup>32</sup> División basada en el estudio de Banegas (2011).

decisiones sobre qué consumir o si enviar a los niños a la escuela, entre otros. En otras palabras, subyace en el diseño de estos programas el supuesto de que ciertas herramientas de política, en particular las transferencias de dinero, deben compensar a los individuos, restituir su capacidad de decisión y evitar introducir distorsiones en el mercado que, en última instancia, impactan desfavorablemente o reproducen la desigualdad de los mismos. En general, los funcionarios y los investigadores que participaron en el diseño del Progreso señalan que las transferencias de dinero a las familias beneficiarias constituyeron una de las herramientas más debatidas, entre otras razones, porque se pensaba que se traducirían en un incentivo a la fecundidad, luego de casi dos décadas de los esfuerzos de la CONAPO por controlar el crecimiento de la población.

En segundo lugar, los programas parten del supuesto de que “una de las razones fundamentales de reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano<sup>33</sup> en los ámbitos de educación, salud y alimentación. Es decir, las limitaciones que experimentan los individuos para acceder a servicios adecuados en esos rubros contribuyen al desarrollo de un círculo vicioso de pobreza que se traslada de padres a hijos, en la forma de baja productividad y bajos ingresos futuros. La perspectiva de la pobreza desde el enfoque de los activos aporta una justificación al elemento ideológico detrás de la mercantilización de las obligaciones del Estado. Es decir, son los individuos los responsables de activar las capacidades necesarias para resolver su situación de pobreza. En términos generales, el enfoque de los activos tiene como supuesto que el ingreso de una persona o familia está en función de los acervos (stock) en “activos” con que cuenta, el uso que le dé a

---

<sup>33</sup> Entendido éste tanto como término económico cuanto sociológico. El concepto de capital humano hace referencia a la riqueza que se puede tener en una fábrica, empresa o institución en relación con la cualificación del personal que allí trabaja. En ese sentido, el término capital humano representa el valor que el número de empleados (de todos los niveles) de una institución supone de acuerdo a sus estudios, conocimientos, capacidades y habilidades.

estos activos, el valor de mercado de los mismos y las transferencias o legados independientes al acervo de activos con que cuenta. La forma de hacer operativo el concepto de activos es diferenciar los activos en capital humano, capital físico y capital social. Como referentes empíricos, este enfoque toma principalmente el nivel de escolaridad para el capital humano; el valor monetario de bienes, sean propiedades o cualquier activo financiero al que la unidad de análisis tenga acceso, para el capital físico y, por último, las normas y redes sociales que faciliten la acción colectiva entre personas, para el capital social. Los efectos de las políticas de transferencias condicionadas sobre el ingreso del hogar actuarían directamente en la función y, de forma indirecta, en la acumulación de capital humano (educación) precisamente al condicionar la transferencia a obligaciones del hogar (comprobar la asistencia de niños a la escuela).

En tercer lugar, los programas se caracterizan por combinar las herramientas tradicionales de “asistencia social” con herramientas de promoción del “desarrollo humano”. Es decir, es frecuente que algunos programas combinen ciertas transferencias monetarias o de bienes con el propósito de elevar el ingreso de los pobres en el corto plazo, con ciertos incentivos económicos, como las becas educativas, concebidas como una inversión en el capital humano de los niños y los jóvenes que, en el largo plazo, se traducirá en una mejor incorporación en el mercado laboral. En el diseño del Progreso se estableció una clara distinción entre el efecto de corto plazo que se espera de las transferencias monetarias, destinadas a incrementar el consumo, y el efecto de mediano y largo plazos de las transferencias orientadas a retrasar la inserción laboral y aumentar la escolaridad en los jóvenes.

En cuarto lugar, los programas contemplan a los hogares como medulares en la reproducción intergeneracional de la pobreza, y las intervenciones públicas sobre éstos se

interpretan como generadoras que apuntan a desarticular el círculo vicioso de la pobreza. En particular, los PTEC identifican a las mujeres como el eslabón más importante en el proceso de transformar ciertos comportamientos de las familias en los rubros de salud o educación, mientras que los niños y los jóvenes constituyen el objeto principal al que se dirigen los beneficios.

En quinto lugar, una dimensión importante de los PTEC que contribuye significativamente a la eficiencia general consiste en determinar qué acciones son más eficaces en los distintos ciclos de vida de los individuos. A decir de Banegas, ésta es una de las aportaciones más importantes heredado del diseño inicial del Progreso a los PTEC en general. En lo que se refiere a mejorar la alimentación y salud, estos programas se concentran en los primeros años de vida, desde la gestación hasta los cinco años. En lo que respecta a aumentar la escolarización, algunos programas se concentran en diseñar estímulos para que los niños completen la primaria; otros, aseguran la transición entre la educación primaria y secundaria; finalmente, algunos programas promueven, mediante diferentes incentivos, la finalización de la educación media superior.

En sexto lugar, los PTEC se caracterizan porque la recepción de las transferencias o acceso a los bienes y servicios son condicionados a la realización de cambios específicos en el comportamiento alimentario, educativo y sanitario de las familias beneficiadas. Los condicionamientos en materia de educación consisten en inscribir a los niños en edad escolar y asegurar su asistencia regular a la escuela. En materia de salud, asistir a los cursos de salud y nutrición y a los controles periódicos de salud para los distintos integrantes del hogar.

En séptimo lugar, los programas se caracterizan por calcular los montos de las transferencias alimentarias o educativas en términos de ciertos valores promedio de los bienes y servicios en los mercados rurales y urbanos. Es decir, las becas no son otra cosa que una

compensación a las familias a causa de la pérdida de los ingresos, lo que significa que los niños no deben trabajar para asistir a la escuela.

Finalmente, en octavo lugar, los PTEC formulan una crítica de las políticas sociales tradicionales en términos de su ineficacia para materializar una verdadera cobertura universal y su ineficiencia en términos presupuestarios. Entonces, éstos aseguran dirigir sus acciones a los más pobres; se focaliza la política social, lo que permite seleccionar a quienes necesitan de las transferencias con el menor costo presupuestario. Por último, otro elemento distintivo de los PTEC en general y del Progresá-Oportunidades en particular, es la incorporación en sus diseños de la necesidad de evaluar sus impactos, es decir, la magnitud cuantitativa del cambio que se produjo en la población meta en función de los objetivos específicos del programa y la evaluación de los componentes de la gestión interna.

### *3.3 Bases conceptuales*

Oportunidades busca contribuir al desarrollo humano de su población destinataria, constituida por las familias extremadamente pobres. Para ello asegura que exista una oferta adecuada en educación, salud y alimentación, y promueve, mediante transferencias en efectivo, la demanda de dichos bienes y servicios. Entiende que de este modo se asegura la realización de inversiones en capital humano de largo plazo, lo que permite afianzar las capacidades de los pobres más allá de los riesgos que los afectan.<sup>34</sup> Lo anterior exige adoptar un enfoque continuo y de largo alcance, que vaya más allá de los aspectos transitorios e individuales. Ello lleva a tener en cuenta, por un lado, la estructura demográfica de la familia, y, por el otro, las necesidades de sus miembros según la etapa del ciclo de vida en que se encuentren. Durante el proceso de gestación y en los primeros años de vida son fundamentales la atención en salud

---

<sup>34</sup> SEDESOL (2002).

materno-infantil y un apoyo nutricional adecuado. En los años posteriores debe asegurarse una educación de calidad, que facilite la transición hacia una capacitación posterior y finalmente a la integración laboral. El programa toma en cuenta la composición de la familia y las edades de sus integrantes para poder estimar el valor monetario de los apoyos que varían según la etapa del ciclo vital. En síntesis, se trata de poner en juego un enfoque continuo y de largo alcance, que va más allá de los aspectos transitorios e individuales.

“Según el documento fundacional de PROGRESA, la lucha contra la pobreza tiene entre sus objetivos —igualar las oportunidades de las familias que sufren esta condición con la del resto de la sociedad. Para ello, concentra sus esfuerzos en aumentar sus capacidades básicas, apoyando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes para una vida plena y autosuficiente. En el planteamiento central del programa podemos identificar la influencia de distintas corrientes de pensamiento, al menos en términos discursivos. Su propuesta se enmarca explícitamente por un enfoque de igualdad de oportunidades, planteando el desarrollo de capacidades básicas y satisfacción de necesidades básicas como objetivos específicos y como vía para lograr la movilidad social y alcanzar la igualdad de oportunidades.”<sup>35</sup>

El programa también tiene cierto enfoque de género. Los apoyos se entregan a la figura femenina del hogar, por cuanto se entiende que de tal manera se refuerza y mejora su posición en la familia, lo que debería contribuir a una mejor calidad de vida de todos sus integrantes y en especial de los niños. Al mismo tiempo, se impulsa una política de becas educativas que procura contrarrestar las desventajas que enfrentan las niñas para acceder y progresar en la educación, y apoya iniciativas sectoriales orientadas a fomentar una cultura más equitativa desde el punto de vista del género. El diseño del Programa se estructura considerando a las mujeres como el eje de la intervención, porque generalmente, como parecen mostrar evaluaciones cuantitativas y cualitativas, las mujeres gastan una mayor proporción de los

---

<sup>35</sup> Yaschine (2012) pp. 54

ingresos bajo su control en bienes alimentarios y en la atención de la salud de los niños, y suelen ser más responsables de la seguridad nutricional de los niños.<sup>36</sup>

Así, Oportunidades trata de adoptar una perspectiva de inclusión social y el enfoque de derechos. La perspectiva de la inclusión social tiene una doble faz: por una parte, plantea la restitución de los vínculos de los individuos y las familias con las instituciones sociales convencionales; por otra, trata de eliminar las dinámicas estructurales e institucionales que reproducen la exclusión.<sup>37</sup> El enfoque de derechos reconoce que las personas son portadoras de derechos exigibles al Estado; asimismo, sustenta que los gobiernos deben garantizar los derechos esenciales para el desarrollo de las capacidades básicas que permitan a las personas la superación de la extrema pobreza.<sup>38</sup>

### *3.4 Características del programa*

*Familias beneficiarias.* La población de México asciende, según estimaciones, en 2012 a un total de 113,262,000 habitantes, de los cuales se estima que 25,079,000 (23.3% del total nacional) viven en la extrema pobreza, o sea que se benefician de Oportunidades. Para el año 2005 la población en edad de trabajar (PET) de México, es decir, las personas entre 16 y 65 años de edad, totalizaba 58.5 millones, de los cuales 12.9 millones (22%) pertenecían a familias Oportunidades.<sup>39</sup>

A su vez, la población económicamente activa (PEA) del país se estimaba en 43,866,653 de los cuales 9.7 millones, o sea el 22.1%, son trabajadores Oportunidades.

---

<sup>36</sup> Orozco y Hubert (2005), pp. 18-22.

<sup>37</sup> En este rubro, resulta particularmente interesante el estudio de Cortés (1998).

<sup>38</sup> La Ley de Desarrollo Social mexicana, vigente desde 2004, reconoce como derechos la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, la seguridad social, el disfrute de un medio ambiente sano y la no discriminación, y define un conjunto de derechos y obligaciones para los beneficiarios de los programas sociales estatales. La adopción de la perspectiva de derechos hizo necesario que el Programa impulsara la creación de mecanismos para asegurar su exigibilidad por parte de las beneficiarias y garantizar la transparencia y calidad en su operación.

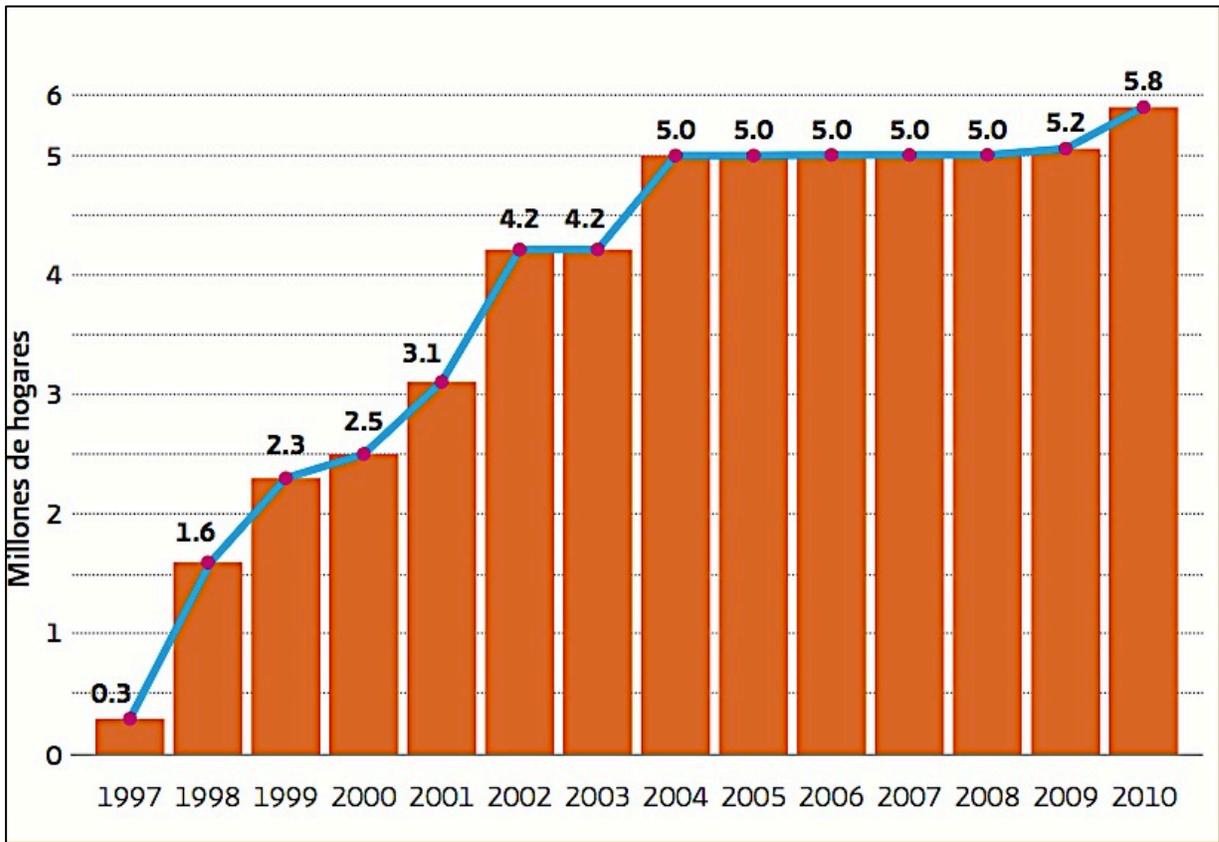
<sup>39</sup> Levy (2007), p. 12.

Geográficamente, la población Oportunidades representa el 68.8% del total en las localidades de menos de 2,500 habitantes y el 9.3% en las demás. Para efectos de este documento, las primeras se definirán como rurales y las segundas como urbanas, lo cual significa que los beneficiarios de Oportunidades predominan dentro de la población rural. De las cinco millones de familias que en 2005 se beneficiaban del programa, 3.5 millones estaban en el sector rural y 1.5 en el urbano. Cabe hacer notar, sin embargo, que no existe un empalme perfecto entre lugar de residencia y lugar de trabajo, pues la migración (nacional o internacional, circular o unidireccional) hace que muchos trabajadores de familias rurales de Oportunidades se ocupen, al menos durante parte de su vida, en localidades urbanas (desde la más próxima a su lugar de residencia, hasta ciudades grandes relativamente alejadas, o en Estados Unidos). Las familias que viven en zonas rurales lo hacen en más de 80,000 localidades con diversos niveles de acceso a los servicios asociados a la seguridad social y a la protección social, un factor importante en la valoración que hagan estos trabajadores de estos beneficios al insertarse al mercado laboral.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

Gráfica 1.2 Crecimiento de cobertura del programa (1997-2010)



Fuente: SEDESOL (2010).

### 3.5 Componentes

En su diseño original Oportunidades restringió su universo de atención a los niños y jóvenes menores de 18 años, en educación básica y secundaria. A partir del ciclo escolar 2001-2002, las becas educativas se ampliaron a la educación media superior y desde 2003 se otorgó un apoyo adicional –componente patrimonial– que se condicionó al término de este nivel educativo. También debe mencionarse la incorporación de un componente de atención orientado a los adultos mayores.<sup>41</sup>

*Educación.* Con el propósito de promover la asistencia a clases y el logro educativo, se entregan becas escolares a todos los niños y jóvenes menores de 18 años que se encuentren

<sup>41</sup> V. Yaschine Arroyo (2012).

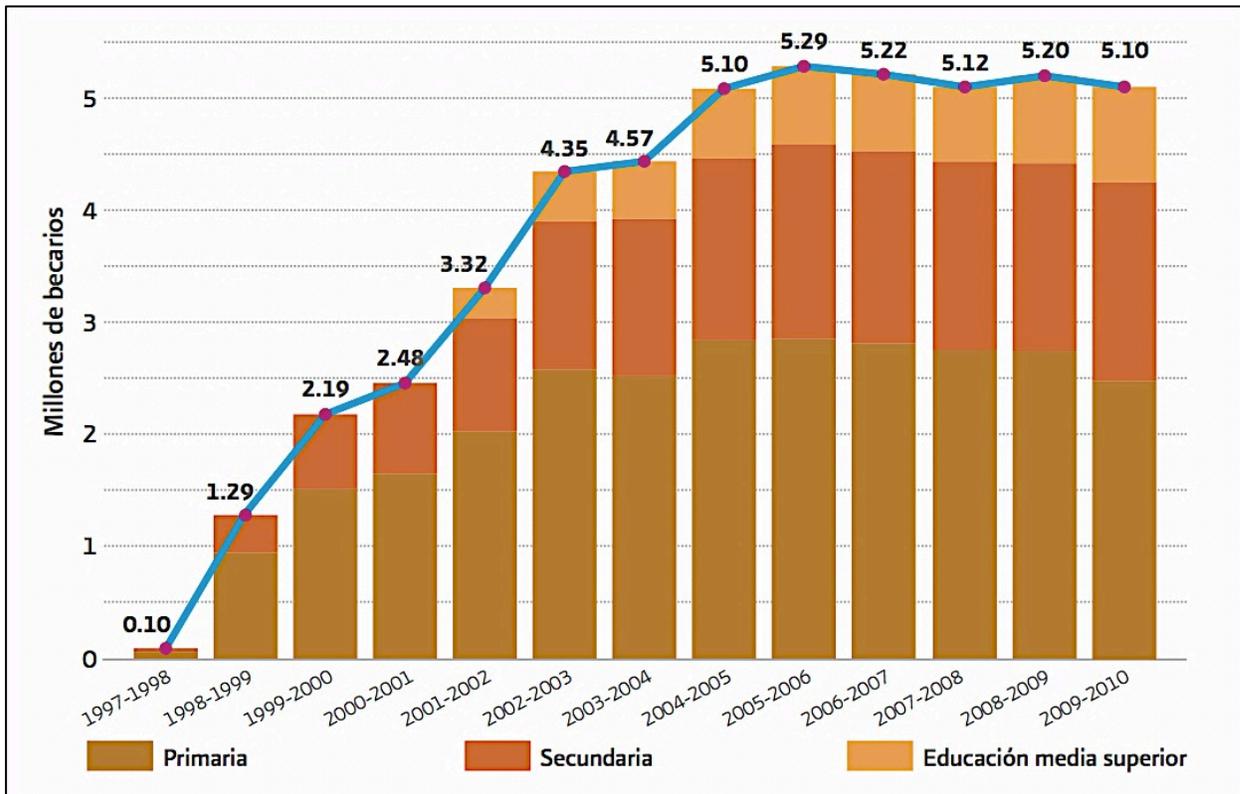
matriculados en grados educativos comprendidos entre tercero de educación primaria y tercero del nivel secundario.<sup>42</sup> Las transferencias monetarias en el nivel medio superior se entregan a los adolescentes y jóvenes de entre 14 y 21 años, durante los 10 meses del año escolar. Dos características básicas de las transferencias son las siguientes: a) su monto crece junto al grado escolar al cual asisten los niños y jóvenes, y b) en los niveles secundario y medio superior, las becas son más elevadas para las mujeres. En el primer caso se trata de compensar el costo de oportunidad de la asistencia a la escuela, que aumenta junto con la edad de los escolares; en el segundo, se busca contrarrestar la deserción escolar femenina prematura.

El Programa también entrega apoyos para útiles escolares, en general en efectivo, excepto cuando los niños asisten a la educación primaria y son beneficiarios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), del que reciben apoyo en especie. La periodicidad de entrega de los apoyos para útiles escolares varía de acuerdo con los niveles educativos: en la educación primaria, la asistencia se entrega en dos partes (al inicio del ciclo escolar y en febrero), mientras que en los niveles secundario y medio superior, se entrega de una sola vez, durante el transcurso del primer semestre. Las becas y útiles escolares se entregan también en un esquema de corresponsabilidad, cuya condicionalidad es la asistencia regular a la escuela, que debe ser de por lo menos 85% en la educación primaria.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

Gráfica 1.3 Evolución del padrón de becarios (1997-2010)



Fuente: SEDESOL (2010).

*Salud.* El programa fomenta la asistencia de todos los miembros del grupo familiar a los centros de salud para la realización de controles preventivos. Por ello se condiciona la entrega del apoyo alimentario a la asistencia a los centros de salud y a la participación de las titulares en charlas educativas. La frecuencia de la asistencia se define en función de la edad, el nivel de riesgo y la evolución de su situación nutricional. Este componente se materializa en cuatro estrategias: 1) Entrega gratuita del Paquete Esencial de Servicios de Salud; 2) Fomento del autocuidado en salud; 3) Promoción de una mejor nutrición; y 4) Reforzamiento de la oferta de servicios de salud. El Paquete Esencial de Servicios de Salud tiene un carácter fundamentalmente preventivo y sus acciones se enmarcan en normas oficiales, por lo cual son homogéneas en todo el país. Este paquete incluye la entrega de vacunas, hierro y ácido fólico, y otras intervenciones de salud, que buscan garantizar el acceso a servicios integrales de

prevención de enfermedades y de promoción de un estilo de vida saludable. La promoción del autocuidado en salud se propone lograr que las familias beneficiarias interioricen actitudes, hábitos y conductas de prevención, lo que se logra principalmente mediante sesiones educativas que se realizan mensualmente, y con el refuerzo de los contenidos educacionales en salud que tienen lugar durante las visitas a los centros de atención primaria. La capacitación se centra en las titulares del Programa (las madres), aunque para ciertos temas (por ejemplo, salud reproductiva, adicciones) se da prioridad a otros grupos específicos.

*Alimentación.* El fomento de una mejor nutrición se orienta a prevenir y atender problemas de desnutrición de los niños a partir de la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o lactantes, y también a desarrollar hábitos y conductas que favorezcan una alimentación adecuada. En este ámbito caben los servicios proporcionados por el Paquete Esencial o Básico de Salud, que consisten en acciones de vigilancia, control y educación nutricional. Este componente opera a través de una transferencia monetaria, que la familia debería usar para la compra de alimentos, y mediante la entrega de complementos alimenticios para los niños y las madres dando lactancia o embarazadas. El complemento alimentario de los niños está destinado a prevenir o atender los problemas de desnutrición a partir de los seis meses de edad. Se entregan dos tipos de complementos: uno para todos los niños de entre 6 y 23 meses y para los niños de 2 a 5 años con algún nivel de desnutrición; y otro para las mujeres en lactancia (hasta un año) o embarazadas. Ambos cubren 20% de los requerimientos diarios de calorías y 100% de las necesidades de micronutrientes.

#### **4. Evaluación**

Como lo menciona Levy (2005), desde la conceptualización del Progresá se consideró que era indispensable poder evaluar si las hipótesis del diseño eran correctas, así como cuantificar el

nivel y dirección de los impactos de las acciones integradas en materia de educación, salud y alimentación.<sup>43</sup> La evaluación permitiría también contar con elementos objetivos para proponer, de ser necesario, modificaciones, además de mejorar la funcionalidad de los procesos y, en general, aumentar la efectividad y eficiencia de las acciones. Adicionalmente, se consideró necesario evaluar la operación del programa y establecer un esquema de monitoreo operativo, para determinar si se apegaba al diseño y a los lineamientos establecidos al efecto; precisar si los resultados observados derivaban de aspectos de instrumentación o de conceptualización; e identificar y corregir oportunamente problemas de operación.

“El diseño de la evaluación se desarrolló casi simultáneamente con el diseño de los componentes y de la implementación del Progreso, procurando que tuviera la mayor solidez posible. Al respecto, este programa puede ser un caso poco común ya que, hacia mediados de la década de 1990, la mayoría de las evaluaciones de los programas sociales se refería a acciones de monitoreo o medición de metas y, en el caso de evaluaciones de impacto, estas eran desarrolladas, en general, con bastante posterioridad al inicio de los programas [...] una evaluación rigurosa y sólida era un reto, en particular en el caso de un programa complejo con muchos componentes como el Progreso. Para identificar el impacto del programa desde una perspectiva microeconómica (es decir, de los hogares o individuos), era necesario considerar las tres partes fundamentales de un buen análisis empírico: 1) el marco conceptual para el análisis de los determinantes y el impacto de la inversión en capital humano, el cual señalaría el tipo de información requerida y algunos de los aspectos a considerar en la estimación; 2) los datos, que delimitarían la extensión y la calidad del análisis; y 3) las técnicas de estimación”.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Desde el año 2000 a la fecha se han publicado estudios cuantitativos y cualitativos realizados por académicos de distintas instituciones mexicanas y extranjeras, que han evidenciado los resultados de Progreso-Oportunidades en cuanto a su focalización, operación e impacto sobre los beneficiarios en zonas rurales y urbanas. Su focalización rural y urbana se han considerado adecuadas y los procesos operativos para la selección de beneficiarios se han refinado a lo largo de los años. En las zonas rurales, en donde el programa tiene mayor tiempo de operación, se han documentado los efectos del programa en el corto, mediano y largo plazos en aspectos diversos como: consumo, inversión productiva, pobreza, nutrición, desarrollo cognitivo, salud, educación, trabajo, ingreso, relaciones intrafamiliares, de género y comunitarias, entre otros. *V. Yaschine* (2012), p. 59.

<sup>44</sup> Levy y Rodríguez (2005) pp.141-142.

En este sentido, actualmente y de acuerdo con lo que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación y las reglas de operación del propio programa<sup>45</sup>, Oportunidades debe ser evaluado por instituciones externas; por tal motivo éste ha resuelto encomendar al Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y al Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) la coordinación de la evaluación de impacto de sus diversos componentes, la cual involucra el desarrollo de estudios basados tanto en metodologías cuantitativas (y que fueron coordinadas por el INSP), como en abordajes cualitativos (coordinados en su mayoría por el CIESAS).

Así, conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las dependencias o entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector deben realizar una evaluación de resultados de carácter externo de los programas sujetos a reglas de operación. Las evaluaciones externas que se realizan al programa son coordinadas —conforme a sus respectivas atribuciones— por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), y la Coordinación Nacional, de acuerdo a lo señalado en los “Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo del 2007, y se desarrollan de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

La participación de los sectores Salud y Educación es prioritaria para asegurar un mejor desarrollo de todas las etapas del proceso de evaluación externa del Oportunidades. Así,

---

<sup>45</sup> Disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas\\_de\\_operacion\\_oportunidades\\_2012\\_](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/reglas_de_operacion_oportunidades_2012_), fecha de consulta: 19 de julio de 2013.

la DGEMPS en unión con la Coordinación Nacional presenta los resultados de las evaluaciones externas de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normatividad vigente y los difunde a través de la página de internet de la SEDESOL y del propio programa.

**Cuadro 1.4 Temas cubiertos por el Sistema de Monitoreo del programa**

<b>Tema</b>	<b>Descripción</b>
<b>Permanencia de los beneficiarios en el padrón</b>	Baja de familias y becarios
<b>Componente salud</b>	Calidad en el servicio del sector salud y estado nutricional de los niños menores de cinco años
<b>Componente educación</b>	Servicio proporcionado por el sector educativo
<b>Entrega de apoyos</b>	Eficiencia y eficacia en la entrega de apoyos
<b>Transparencia y contraloría social</b>	Prestación de servicios de manera honesta, sin solicitar a cambio bienes, servicios o adhesión política
<b>Orientación a los beneficiarios</b>	Avance y resultados de las actividades de orientación a los beneficiarios
<b>Capacitación a vocales, enlaces y personal de los sectores</b>	Avance y resultados de las actividades de capacitación
<b>Atención ciudadana</b>	Los tipos de quejas y denuncias más frecuentemente planteados por la ciudadanía

Fuente: Cohen, Franco y Villatoro (2006).

#### *4.1 Uso de las evaluaciones*

A decir de la propia SEDESOL (2010), la continuidad y crecimiento del programa se debe a que ha documentado sus resultados y ha utilizado las evaluaciones para realizar mejoras como:

- La ampliación de la cobertura en zonas urbanas, y el nuevo modelo de atención aplicado. (Reglas de Operación 2005).

- La inclusión de becas para el Nivel Medio Superior al esquema de apoyos del Programa (Ciclo escolar 2001-2002).
- Mejorar la selección de familias beneficiarias al establecer un mecanismo para la detección y corrección de errores de inclusión. (Reglas de Operación 2005).
- Sustitución de las Pláticas de Salud por Talleres comunitarios para el autocuidado de la Salud. (Reglas de Operación 2006).
- Cambios a las Reglas de Operación sobre la temporalidad de los apoyos del Programa. (Reglas de Operación 2002).
- En el ejercicio fiscal 2009 se modificó el diseño de Jóvenes con Oportunidades. (Reglas de Operación 2009).

Como se puede inferir, la evaluación es esencial para la eficacia del programa, ya que puede contribuir a su continuidad y proporciona información muy útil para la realización de ajustes. Así, en condiciones ideales, la evaluación siempre debe formar parte del diseño de programas sociales. La combinación de métodos cualitativos y cuantitativos proporciona una abundante fuente de información y un circuito de retroalimentación positiva entre la evaluación, el diseño, la operación y la continuidad del programa. Además, la evaluación desempeña otro papel esencial: garantizar que el programa funcione. De nada sirve alinear los incentivos de los organismos y los administradores para continuar operando un programa que ya no es tan novedoso si éste no está ayudando a los pobres. La evaluación no es un ejercicio académico, aunque la participación de la comunidad académica puede contribuir también a la credibilidad del programa (Levy, 2009:240).

## 5. Conclusiones

Oportunidades es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Para lograrlo, brinda apoyos en educación, salud y alimentación. Es un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales (sistemas estatales de salud y educación).

Oportunidades es uno de los principales instrumentos que en el marco de una política social integral desarrolla acciones intersectoriales para promover el bienestar general de las familias que viven en pobreza. Su diseño combina la entrega de recursos en efectivo con intervenciones coordinadas en salud, educación y alimentación. En el corto plazo, estos recursos mejoran las condiciones socioeconómicas y el ingreso de los hogares más pobres y, a mediano plazo, impulsan en la población beneficiaria el desarrollo de capacidades al incentivar la asistencia a las unidades de salud y a la escuela. Sin embargo, se debe destacar que cuando se diseñó el programa no se contempló que la operacionalización de dos de los tres componentes recaerían en sistemas estatales de salud y educación que difieren mucho unos de los otros. Así, la capacidad y calidad de los servicios de salud y educación no son homogéneos, lo que dificulta el éxito del programa.

En este sentido, uno de los grandes retos del programa es que éste debe concebir la importancia de una verdadera *coordinación interinstitucional*, por cuanto la prestación de los servicios de salud y educación es efectuada por los sectores estatales respectivos. Además, la gran asignatura pendiente de *Oportunidades* es ampliar las puertas de salida para vincular a las familias beneficiarias que enfrentan condiciones de pobreza con opciones productivas que aprovechen ese desarrollo de capacidades, y les genere mayores ingresos.

Oportunidades se inserta en una visión de política social residual, transitoria, focalizada y con un enfoque de integración de los individuos al mercado. El objeto de intervención de las políticas sociales es ahora el individuo y no los grupos sociales. Su concepción se basa en que la pobreza se debe a una falta de “inversión” en capital humano (característica individual) y, por ende, deben realizarse acciones de política orientadas a la demanda, lo que deja las acciones de desarrollo regional bajo la responsabilidad de la política económica.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> V. Banegas (2011), pp. 190-193.

## Conclusiones

La pobreza y la desigualdad son fenómenos que persisten en la sociedad mexicana. Si bien es cierto que, de acuerdo a organismos como CONEVAL o la CEPAL, el incremento reciente en los índices de pobreza se debe fundamentalmente a cuestiones económicas (reducción del ingreso real, empleos insuficientes, bajo crecimiento económico, aumento de los precios de los alimentos) y no por razones directamente atribuibles a la política social, esta situación pone en duda la eficacia de políticas públicas cuyo objetivo principal es, precisamente, incorporar a grupos de personas que viven en condiciones de pobreza a niveles de vida que les permitan desarrollarse de manera digna.

Así, como se señaló a lo largo de la investigación, la política social de México ha transcurrido por dos caminos en las últimas dos décadas. Por un lado, ha habido una limitada expansión del gasto y la integración de las políticas de seguridad social y, por otro, se ha visto un notorio aumento de los programas no contributivos para proteger a los más pobres y vulnerables. De este modo, además de las instituciones tradicionales de seguridad social, se han creado otras que combinan componentes contributivos y no contributivos y que se focalizan en los grupos más pobres de la población. Entre ellos, destacan los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PTEC), como es el caso del programa analizado.

Cordera (2007) menciona que hay en curso un nuevo reconocimiento internacional de la pobreza y de los pobres. Ello permite replantear la necesidad —y legitimidad— de una política social orgánica que, de acuerdo con el autor, es impensable sin dosis significativas de recursos públicos destinados a fines colectivos. Avanzar en esta línea implica restablecer y re-articular las capacidades del Estado para intervenir y coordinar esfuerzos con los diferentes órganos y niveles de gobierno, y con la sociedad en su conjunto. Como se expuso a lo largo de

la investigación, la función protectora, solidaria y asistencial del Estado —a través de las políticas sociales— es fundamental en países que, como el nuestro, siguen presentando extensas capas de la sociedad inmersas en la pobreza. De este modo, las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo en las condiciones de vida de una población determinada.

En este contexto, se debe subrayar que el estudio de la pobreza en México no es algo nuevo. Los análisis sobre sus causas y efectos tienen ya una larga tradición dentro del debate nacional. Como lo menciona Levy (2009), durante las décadas de los ochenta y noventa surgió una gran cantidad de estudios de economistas, sociólogos, nutriólogos y otros investigadores, gracias a los cuales poco a poco se entendieron mejor algunos de los factores determinantes de la pobreza. En relación al capital humano, estos estudios hacían énfasis en los vínculos entre la ingesta de alimentos, la nutrición, la salud y la educación. Otros estudios paralelos contribuyeron a aclarar el papel que pueden llegar a desempeñar los subsidios alimentarios como mecanismos para transferir ingresos a las personas que se encuentran en una situación de extrema pobreza. Asimismo, las políticas sociales destinadas a combatirla adquirieron una importancia mayúscula en el último cuarto del siglo pasado, cuando se pusieron en marcha varios programas de desarrollo social por parte del gobierno federal. El interés del gobierno mexicano por implementar ambiciosos programas sociales obedeció al crecimiento exponencial de los pobres cuando los modelos de crecimiento económico no tomaron en cuenta sus efectos sobre todas las capas de la población. En este sentido, la elaboración de políticas sociales que atiendan a los grupos más desprotegidos ha seguido caminos diversos, influida casi siempre por intereses políticos y económicos.

### *Política social y (des)centralización: el caso de Oportunidades*

En el plano político-administrativo, la llamada reforma del Estado ha ido desarrollando diferentes maneras de participación intergubernamental producto de la instrumentación de políticas descentralizadoras, así como nuevos arreglos interinstitucionales, derivados principalmente de un proceso de descentralización de funciones. Como se estudió en el capítulo I, en el caso mexicano dicho proceso se ha vivido a través de disposiciones que han transferido funciones y atribuciones a los gobiernos subnacionales (principalmente en los sectores de salud y educación), concentrándose más en ámbitos administrativos y operativos que en materia presupuestaria o de diseño.<sup>1</sup> Así, el gobierno federal se ha reservado, casi de manera exclusiva, la tarea de diseñar las principales acciones que recaen en los espacios locales —tanto de la política de combate a la pobreza, cuanto de aquella cuyo objetivo es la atención de grupos vulnerables— dejando únicamente a los otros niveles de gobierno la tarea de implementar las reglas de operación, en el mejor de los casos. Las implicaciones de esto para las interacciones institucionales, la administración de programas y los impactos distributivos son complejas. En este sentido, el programa *Oportunidades* no ha sido la excepción.

En lo que se refiere al tema de combate a la pobreza, la federación ha centralizado las acciones para su atención en los diferentes espacios locales. Si se toman en cuenta la dimensión y el alcance del programa (más de seis millones de familias beneficiarias), resulta clara la enorme contribución que puede tener en ámbitos propios para el ejercicio y

---

<sup>1</sup> En este sentido, se considera que el proceso de descentralización en México está lejos de haber concluido. Una de las razones para ello es la persistencia del casi monopolio del gobierno con relación a la recaudación de impuestos. Aunque cerca de la mitad de los fondos programables del sector público pasan por los gobiernos estatales y municipales, el gobierno federal retiene la postura dominante en términos de señalar cómo se utilizarán los recursos descentralizados.

conservación del poder político. De ahí la importancia que parece otorgársele a su control y manejo centralizado.

*Oportunidades* se concibió desde un principio como un programa centralizado. El diseño específico del programa surgió de un diagnóstico de los factores que se interrelacionan para generar y reproducir la pobreza de una generación a la siguiente, lo cual implica considerar como población objetivo a los pobres crónicos y no a los transitorios. En línea con los conocimientos teóricos y empíricos sobre pobreza crónica del momento, dicho diagnóstico señala las deficiencias en capital humano de los pobres extremos en México como factores determinantes del ciclo de transmisión intergeneracional de su condición. Estos hogares presentaban acceso limitado a la satisfacción de sus necesidades básicas, capital humano precario, alta fecundidad, escaso control prenatal y atención del parto; llevaban una economía de subsistencia, con bajos ingresos; y se desenvolvían en un contexto de privaciones donde existía una escasa oferta de empleo, insalubridad y ausencia de servicios sociales (Yaschine 2012:55).

Como se mencionó en la introducción, debido a su naturaleza y rasgos específicos, *Oportunidades* supone una serie mínima de características descentralizadoras, aunque no por ello dejan de ser fundamentales para que el programa pueda tener un impacto positivo. La operación de los tres componentes, los cuales involucran tanto a los gobiernos de las entidades federativas cuanto a los municipios, conlleva una redistribución de funciones cuya coordinación se dificulta frente a la heterogeneidad de las condiciones locales y regionales.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En cuanto al esquema operativo, es instrumentado por actores en los ámbitos nacional, estatal, regional y municipal, aunque todos se rigen y estructuran bajo las reglas del centro. En el rubro nacional existe la Coordinación Nacional del Programa, única responsable de definir las políticas y normas de operación, así como de coordinar, planear y realizar el seguimiento operativo. En los estados, las Coordinaciones Estatales son las responsables de la instrumentación del modelo de operación. Por su parte, los gobiernos de los estados participan en los comités técnicos estatales y, junto con las delegaciones y representaciones de programas federales, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y de la atención a la salud de la población

En este sentido, se debe destacar que en el diseño del programa no se tomaron en cuenta que los servicios de salud y educación, que son indispensables para operar los componentes, varían de un estado a otro. Así, por ejemplo, las características en la cobertura del sistema estatal de salud de Nuevo León difieren enormemente a las de Oaxaca o Chiapas.<sup>3</sup>

Como se describió, el programa se caracteriza por proporcionar becas y transferencias monetarias a familias pobres urbanas y rurales a cambio del compromiso de que inviertan en la alimentación, la salud y la educación de sus miembros. Su objetivo es fomentar el desarrollo de capacidades y la acumulación de capital humano en familias pobres a fin de equiparlas para alcanzar mejores condiciones de vida, al mismo tiempo que los apoyos otorgados contribuyen a paliar su pobreza actual. *Oportunidades* es —por mucho— el más ambicioso intento del gobierno federal por combatir la pobreza. Como se indicó, el programa contempla a más de seis millones de familias beneficiadas (2012) y su presupuesto para el presente año es de aproximadamente 66 mil 130 millones de pesos, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).<sup>4</sup>

Así, la operación centralizada del programa tiene una implicación relevante en el contexto descentralizado de servicios. Como se hizo notar, los gobiernos estatales y municipales prácticamente no tienen voz ni voto en las operaciones del programa. Desde su perspectiva, *Oportunidades* es un programa federal, que aplica criterios federales, que se financia con recursos federales y que maneja burócratas a nivel federal. En otras palabras, no tienen mucho en juego en el programa, aunque en algunos de los estados más pobres se

---

beneficiada. En los ámbitos de región y localidad, son los Centros de Atención y Registro (CAR) los que brindan directamente los servicios a los titulares.

<sup>3</sup> A este respecto puede verse el estudio de Lozano, et. al. (2007).

<sup>4</sup> El PEF de 2013 destina 36 mil 719 millones de pesos dentro del presupuesto de la Sedesol, y 23 mil 869 millones en Educación Pública, además de cinco mil 544 millones de pesos en Salud. *V.* Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, disponible en [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/LocalContent/2229/4/PEF\\_2013.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/LocalContent/2229/4/PEF_2013.pdf), fecha de consulta: 20 de julio de 2013.

beneficie hasta la mitad de su población. Sin embargo, se espera que suministren, en la mayoría de los casos los servicios de salud y educación necesarios para que el programa tenga un impacto positivo. Es cierto que tienen que hacerlo con o sin el programa. Pero en la medida en que la calidad de los servicios sea importante para los hogares beneficiarios, y evidentemente lo es, la ausencia de participación estatal y municipal en el programa podría disminuir su impacto (Levy 2009). Como resultado de lo anterior, existe una posible disyuntiva entre la administración centralizada del programa y la calidad de los servicios que reciben sus beneficiarios. Para evitarla o minimizarla las secretarías de Educación y Salud, que operan en el nivel federal, tienen recursos especiales en sus presupuestos para colaborar con los gobiernos estatales en el mejoramiento de la calidad de los servicios en las comunidades donde opera el programa. Sin embargo, los resultados dependen del grado en el que los funcionarios de las secretarías federales incluyan el control de la calidad en el temario que tratan con los gobiernos estatales, y del compromiso que cada gobierno estatal tenga con la lucha contra la pobreza, más allá de la retórica.

El programa ha sido considerado moderadamente exitoso.<sup>5</sup> De acuerdo a las evaluaciones externas realizadas, el programa ha ayudado a aumentar las tasas de escolarización y la transición exitosa entre la educación primaria y secundaria (especialmente, en lo que se refiere a las mujeres). Asimismo, se puede afirmar que gracias al aumento de las visitas a centros de salud recomendadas por el programa, las mortalidades infantil y materna han descendido en un 20% y un 11%, respectivamente.<sup>6</sup> Este aparente éxito, no sólo ha

---

<sup>5</sup> En este sentido, este aparente éxito del programa se relaciona con el cumplimiento de algunos de sus objetivos, a saber, aumentar las tasas de escolarización en niños y jóvenes, y mejorar la salud de recién nacidos y madres. Estos objetivos son esenciales para poder lograr el fin último del programa, contribuir a la ruptura de la herencia de la desigualdad y pobreza en amplias capas de la población.

<sup>6</sup> Estos son sólo algunos de los resultados positivos que ha tenido el programa. Existen numerosos hallazgos derivados del monitoreo y evaluación operativa que pueden encontrarse en los sitios electrónicos de la propia SEDESOL y del CONEVAL. También, puede verse un resumen en Levy (2009).

servido para lograr determinados consensos necesarios a nivel nacional para que el programa permanezca a lo largo del tiempo —sobreviviendo al cambio de administraciones sexenales y de partidos en el gobierno—, sino también ha sido la base para su reconocimiento a nivel internacional y su replicación en diversos países de la región y de otros continentes.<sup>7</sup> Sin embargo, pese a los avances mencionados, aún quedan interrogantes por responder relacionadas con el logro de su fin último: su efecto sobre la inserción laboral de los jóvenes y su contribución a la ruptura de la herencia de la desigualdad y pobreza. A continuación se mencionan algunas críticas puntuales, varias de ellas han sido realizadas tanto por las evaluaciones externas cuanto por estudios académicos:

- El programa no aborda el tema de la creación de empleos. Infiere que sus “beneficiarios-graduados” podrán insertarse efectivamente en el mercado laboral en algún momento futuro, y supone que niveles de escolaridad más altos se traducirán automáticamente en ingresos mayores. En ausencia de un esfuerzo coordinado para generar empleos en el sector formal, esto es muy poco probable.
- Excluye grandes segmentos de familias que viven en pobreza extrema. En particular aquellos que viven en zonas rurales remotas o en centros urbanos y excluye todas las familias que viven en pobreza “moderada”.
- El programa está diseñado para aumentar la demanda de servicios básicos de salud y educación, pero no existen estipulaciones para mejorar y expandir estos servicios; inevitablemente esto ha llevado a que las escuelas y clínicas estén abarrotadas, largas filas de espera, atención superficial y maestros y trabajadores de la salud sobrecargados.

---

<sup>7</sup> V. Anexo 4.

- No es participativo: los beneficiarios no tienen voz en cómo es manejado y su participación se limita mayormente a cumplir con las corresponsabilidades, lo cual es una forma individualista de participación.

### *El futuro de Oportunidades como política social desde el centro*

Salud, educación y alimentación no son sólo indicadores, son la concreción de la tarea del Estado en la vida cotidiana de las personas; su razón de ser, es decir, aquella de garantizar un mínimo de satisfactores y bienestar. De poco sirve una democracia que no genera bienes públicos o que no redunde en un desarrollo humano sustentable para todos los sectores de la población. Acceder a una sociedad más equitativa e igualitaria y con mejores condiciones de vida, obliga a fortalecer el acceso y disfrute de los derechos sociales, lo que puede lograrse a través de reformas legales, sí, pero también con el desarrollo de políticas públicas eficaces, derivadas de principios rectores. Así, coincidiendo con lo señalado por algunos estudios, una primera conclusión es que el programa debe convertirse en parte de un esquema más amplio de política social, con derechos y obligaciones para sus beneficiarios, y con una base legal más fuerte, como es el caso de los programas sociales clave en países democráticos.

“En la medida en que Oportunidades es sólo un programa focalizado en un grupo social específico y no una estrategia, por sí mismo no reducirá la pobreza. Para ello, se requiere de la contribución de otras iniciativas que integren una estrategia coherente, así como de un contexto de crecimiento económico sostenido. En ausencia de lo anterior, incluso si el programa fuese totalmente exitoso y se mantuviese estrictamente enfocado en sus objetivos, la pobreza persistiría. Las familias pobres podrán tener una mejor alimentación y estar más sanas y mejor educadas, pero seguirán teniendo ingresos muy bajos y requerirán transferencias monetarias permanentes para mantener su nivel de vida.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Levy (2007), p. 2.

A pesar de los avances logrados en desarrollo social, aún persisten elevados niveles de pobreza, marginación y vulnerabilidad, condiciones derivadas de enormes desigualdades socioeconómicas, las cuales imponen serias limitaciones al ejercicio de los derechos sociales de amplios sectores de la población. Elevar la calidad de vida de aquéllos que hoy están inmersos en pobreza extrema obliga al Estado a proporcionar prestaciones específicas, no sólo como resultado de una política asistencial, sino como principio de justicia universal. Así, los derechos sociales sólo tienen sentido si se conciben como prestaciones concretas en aras de disminuir las desigualdades sociales, por lo que el Estado debe participar de manera subsidiaria en su plena realización en un contexto de programas sociales específicos que tomen en cuenta las necesidades más apremiantes de la población a la cual están dirigidos. Por ello, resulta fundamental definir la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno para establecer los instrumentos, mecanismos y acciones públicas, así como para determinar la corresponsabilidad de los sectores social y privado.

Quizás sea el caso de que, sólo convirtiendo a *Oportunidades* en un componente integral del marco de protección social de México, los riesgos de que el programa sea explotado (y probablemente distorsionado) por manipulaciones políticas de corto plazo en un contexto de creciente competitividad electoral puedan ser minimizados o eliminados.<sup>9</sup> Los

---

<sup>9</sup> En este sentido, la evaluación externa de 2008 realizada al programa por parte del ITESM menciona lo siguiente: “Oportunidades debe complementarse con programas de corte productivo que atiendan a hogares en pobreza extrema —como Opciones Productivas y FONAES— pues mientras uno busca desarrollar las capacidades básicas, otros buscan aumentar los ingresos y empleos. También puede haber complementariedad con programas enfocados a mejorar la infraestructura social básica, como Desarrollo Local (microrregiones), 3x1, Hábitat y Escuelas de Calidad, pues mejoran el acceso y las condiciones de los servicios de educación, salud y abasto de las localidades. En el ámbito de la salud, puede existir sinergia entre Oportunidades y Seguro Popular, específicamente al promover ambos el acceso y la utilización de los servicios del Primer Nivel, y además porque el Seguro Popular contempla servicios adicionales como la cobertura de gastos catastróficos. Con el Programa de Abasto Rural hay complementariedad, porque busca garantizar la oferta y generar ahorros en el consumo de bienes básicos. Por otro lado, el programa podría complementarse con otras iniciativas alimentarias y nutricionales —como Abasto Social de Leche (PASL) y Apoyo Alimentario (PAL)— cuando éstas benefician a miembros de las familias distintos de los que reciben los suplementos de Oportunidades —esto es, los menores de dos años y las madres en gestación y en lactancia. Sin embargo, las Reglas de Operación de dichos programas

programas de desarrollo social deben ser un complemento de políticas más integrales y profundas que incrementen el crecimiento económico y el ingreso real en el país. No obstante, al parecer en ocasiones se han confundido en los diversos órdenes de gobierno las causas y los síntomas de la pobreza, con lo cual una buena parte de los programas sociales, atacan únicamente lo segundo. Las causas o determinantes de la pobreza son la falta de empleos y salarios bajos, aumento en el precio de los alimentos, insuficiente cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, insuficiente cobertura de seguridad social, baja productividad y competitividad, insuficiente inversión pública y privada, desigualdad de oportunidades.<sup>10</sup>

Si, desde su inicio, el programa se concibió como parte de una estrategia más amplia de la política social federal que debía funcionar como un todo para lograr su propósito, lo que evidencian los resultados de las primeras evaluaciones de largo plazo es que esa estrategia más amplia y el modelo de desarrollo económico (dictado por el centro) hasta la fecha no han operado adecuadamente. Uno de los principales problemas para que el programa logre su objetivo principal —modificar la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza—, es que depende en gran medida de decisiones, circunstancias y acciones sobre las cuales no tiene incidencia directa. La situación macroeconómica, las condiciones del mercado laboral, las características de la oferta de los servicios sociales, el diseño y operación de programas sociales complementarios, la integridad y coordinación de la política en su conjunto contribuyen a conformar el escenario en el cual se desarrollan los resultados de *Oportunidades* (Yaschine 2012:68). Los anteriores, son aspectos que rebasan las atribuciones del programa y cuyo desempeño apunta hacia una ausencia de una política integral de desarrollo.

---

plantean una mutua exclusión con los hogares beneficiarios de Oportunidades— lo que significa que si reciben apoyos de alguno de ellos, no pueden recibir de los demás.” V. Soto y Mora (2008), p. 47.

<sup>10</sup> V. CONEVAL (2012).

Los resultados de los primeros estudios sobre la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios confirman la necesidad de mayores reflexiones sobre el programa. Cuando se contrasta la hipótesis que sostiene el diseño del programa con la realidad, se descubre una situación más compleja que las relaciones directas que dicha hipótesis presume. La comprensión de lo que enfrentan y enfrentarán los beneficiarios una vez que egresen de la escuela y transiten hacia el trabajo aún requiere profundizarse con el fin de identificar elementos que permitan potenciar el impacto de largo plazo del programa sobre los jóvenes y de la política social en su conjunto.

*Política social: necesidad de acción y coordinación intergubernamental*

Como menciona Cabrero (2008), la nueva economía mundial, las nuevas prácticas democráticas que surgen en buen número de países, y los nuevos esquemas de organización social en lo regional y en lo local, son factores que han llevado cada vez más a adoptar mecanismos de cooperación y coordinación entre niveles de gobierno en la hechura de las políticas públicas. Difícilmente un país puede hoy en día avanzar en el desarrollo social, ser más competitivo y desplegar políticas de bienestar en la población —especialmente en aquella más vulnerable—, sin un esquema ágil y eficaz de acción intergubernamental. Debe quedar atrás el debate sobre las ventajas de un modelo centralizado de gobierno, en la actualidad ni la dinámica de la economía y la inversión, ni la de la política y la participación ciudadana, permiten que un modelo completamente centralizado de gobierno sea eficaz.<sup>11</sup>

“Así, en las últimas décadas se observa el surgimiento de mecanismos diversos de coordinación o incluso esquemas de {gobierno multinivel} como el europeo, que sugieren un grado máximo de cooperación entre gobiernos para ofrecer de la manera más ágil y oportuna los servicios a la población que los requiere, es decir, en dicho esquema se deja de lado la “paternidad” de los

---

<sup>11</sup> V. Cabrero (2008).

programas asociados a un nivel de gobierno particular en aras de mejorar la atención al ciudadano. En este escenario los sistemas federales particularmente ofrecen grandes ventajas: autonomía relativa de cada orden de gobierno —lo cual permite mayor dinamismo y capacidad emprendedora— y, a la vez, interacción constante entre órdenes gubernamentales. Esto es, un sistema que permite competir y a la vez cooperar, con las ventajas que ambas cualidades implican.”<sup>12</sup>

En este sentido, la solución al problema de la pobreza en el país no se encuentra únicamente en la elaboración de una política específica para su combate. La orientación de una estrategia efectiva consiste en insistir en un abordaje holístico del problema, a través de la aplicación de programas específicos y de estrategias claras en todos los ámbitos sectoriales y en todos los niveles, incluyendo desde luego el local.<sup>13</sup> Así, la literatura sostiene que los programas federales de desarrollo social con mecanismos claros de coordinación intergubernamental (CIG) reciben evaluaciones externas positivas con más frecuencia que los programas donde estos mecanismos no existen. También, los mecanismos de CIG permiten a los programas emplear sus recursos (financieros, humanos, instalaciones) de manera más efectiva.

La superación de la desigualdad social que impera en el país requiere de la acción decidida del Estado. Ha llegado el momento de iniciar una nueva etapa en la construcción de una política social de Estado sustentada no sólo en leyes y programas específicos, sino en el impulso de una nueva generación de garantías sociales, que al tiempo de hacer exigibles los derechos ya plasmados en la constitución y en leyes secundarias, permitan modernizar las

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> El propio CONEVAL en su reporte “Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012” menciona lo siguiente: “A veces se busca que a través de los programas sociales se reduzca la pobreza, pero los programas tienen alcances limitados. No se podrá reducir la pobreza si no se llevan a cabo los cambios estructurales que hagan que el país tenga un mayor crecimiento económico, se incremente la productividad, se generen más empleos y el salario real crezca”. V. CONEVAL (2012) p. 121.

instituciones públicas, adecuándolas para responder a la realidad social que vivimos y con una visión de largo aliento.

Así, siguiendo el argumento de Levy (2007), se concluye que la política social necesita una transformación de fondo para alcanzar sus propios objetivos, mientras que las políticas económica, fiscal y laboral también deben hacer lo propio, de manera simultánea e integral. No se trata de varias reformas desarticuladas y sin ninguna secuencia particular, o de programas sociales aislados. Se trata más bien de un solo esfuerzo reformador que responda a una visión clara con un propósito único: crear empleos productivos bien remunerados y con seguridad social para todos. Este sí sería un avance notable en la lucha contra la pobreza.

## Fuentes de consulta

- Acosta, J. (2004). “Descentralización, democracia y gobiernos locales”, en Tamayo, R. y F. Hernández (coords.). *Descentralización, federalismo y planeación regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITESM/CIDE.
- Alcántara, R. (comp.) (1992). *Teoría del Corporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Banco Mundial (2006). *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2004). *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*, Washington, Banco Mundial.
- Banegas, I. (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: Progres- Oportunidades*, México, El Colegio Mexiquense.
- Banegas, I. (2008). “El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 26, No. 2, pp. 287-319.
- Barba Solano, C. (2004), “Regímenes de bienestar y reforma social en México”, en *Serie Políticas Sociales*, No. 92, Santiago, Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL.
- Barragán, J. (2007). *El federalismo Mexicano*, México, UNAM-IIIJ.
- Bazdresch, C., y S. Levy (2004). “El populismo y la política económica de México, 1970-1982”, en S. Levy (coord.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, FCE, pp. 627-671.
- Behnm R. D. (2007). “El análisis de políticas y la política”, en L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-274.

- Bermeo, N. (2002). "A New Look at Federalism: The Important of Institutions", en *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, pp. 96-110.
- Bizberg, I. (2012-a). "La transformación de los regímenes de bienestar en América del Norte: efectos de la globalización y de las dinámicas sociopolíticas internas", en Bizberg, I. y S. B. Martin, *El estado de bienestar ante la globalización: el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, pp. 9-38.
- Bizberg, I. (2012-b). "El régimen de bienestar Mexicano, del corporativismo al asistencialismo", en Bizberg, I. y S. B. Martin, *El estado de bienestar ante la globalización: el caso de Norteamérica*, México, El Colegio de México, pp.147-178.
- Bizberg, I. (1999). "Las transformaciones del poder político en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, No. 3, pp. 139-161.
- Bogdanor, V. (2005). *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Borja, J. (1984). "Descentralización: una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 4, pp. 5-33.
- Bouckaert, G., B. G. Peters y K. Verhoest (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Brachet-Márquez, V. (2003). "Mexico's Welfare State: Birth, Growth and Retrenchment", United Nations Research Institute for Social Development, disponible en: [www.cepr.cl/UNRISD/Papers/Mexicom/Mexico\\_Paper.doc](http://www.cepr.cl/UNRISD/Papers/Mexicom/Mexico_Paper.doc), fecha de consulta: 14 de marzo de 2013.

- Bracho González, T. (2010). “Política educativa y relaciones intergubernamentales. Aprendizajes desde el Programa Escuelas de Calidad”, en A. Arnaut y S. Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen VII: Educación*, México, El Colegio de México, pp. 209-232.
- Cabrero, E. (2008). “La trampa del federalismo fiscal”, en *Nexos*, No. 371, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=661346>, fecha de consulta: 12 de julio de 2013.
- Cabrero, E. (2007-a). “De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental de las Políticas Sociales”, *Documento de Trabajo Número 197*, México, CIDE.
- Cabrero, E. (2007-b). *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- Cabrero, E. (2004). “Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o procesos convergentes?”, en Tamayo, R. y F. Hernández (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México, Miguel Ángel Porrúa/ITESM/CIDE.
- Cabrero, E. (1998). *Las políticas descentralizadoras*, México, Porrúa.
- Cabrero, E., L. Flamand, C. Santico y A. Vega. (1998). “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano”, en *Gestión y Política Pública*, Año VI, No. 2, pp. 329-387.
- Cameron, M. A., y T. Falleti. (2005). “Federalism and the subnational separation of powers”, en *Publius*, Vol. 35, No. 2, pp. 245-271.

- Cardarelli, G., y M. Rosenfeld (1998). *Las participaciones de pobreza. Programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Cardozo Brum, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas sociales en México 1998-2004*, México, UNAM.
- Carmagnani, M. (1993). *Federalismos latinoamericanos*, México, FCE.
- Castells, A. (2001). *La descentralización de las políticas sociales en el Estado del Bienestar*, Documento de trabajo 2000/3, Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona.
- Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud (2012). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño*, México.
- CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina*, Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-Am-erica-Latina.pdf>, fecha de consulta: 10 de marzo de 2013.
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, Publicación de las Naciones Unidas.
- Chiapa, C., y C. Velázquez (2011). “Evaluación del Ramo 33”, en C. Chiapa y C. Velázquez (coords.), *Estudios del Ramo 33*, México, El Colegio de México-CONEVAL, pp. 17-64.
- Cleary, M. (2007). “Participation and Government Responsiveness in Mexico”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2, pp. 24-45.
- Cohen, E., R. Franco y P. Villatoro (2006). “México: el programa de desarrollo humano Oportunidades”, en R. Franco y E. Cohen (comps.), *Transferencias con*

*corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, FLACSO-México, pp. 85-136.

CONEVAL (2012). *Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012*, documento de trabajo. Disponible en [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12\\_11%205%20%20Publicación%20\(29%20ago%2012\).pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012/AyR12_11%205%20%20Publicación%20(29%20ago%2012).pdf), fecha de consulta: 18 de junio de 2013.

Contreras, E. (2000). “Una visión crítica de los programas actuales de combate a la pobreza”, en R. Cordera y A. Ziccardi (2000), *Las políticas sociales de México al fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-IIS, pp. 497-510.

Cordera, R. (2007). “Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social”, en R. Cordera y C. Cabrera (coords.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México, UNAM.

Cortés, F. (2010). “Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006”, en F. Cortés y O. de Oliveira, (coords), *Los grandes problemas de México. Volumen V: Desigualdad social*, México, El Colegio de México.

Cortés, F. (2003). “Acercas de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 21, No. 62, pp. 463-471.

Cortés, F. (1998). “PROGRESA y el análisis multivariado en la identificación de los pobres”, en D. Hernández (coord.), *Alivio a la pobreza*, México, CIESAS.

- Cortés, F., I. Banegas y P. Solís (2007). "Pobres con oportunidades: México 2002-2005", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 25, No. 73, pp. 3-40.
- Damián, A. (2010). "La pobreza en México y en sus principales ciudades", en G. Garza y M. Schteingart (coords.), *Desarrollo urbano y regional, Los grandes problemas de México V. II*, México, El Colegio de México.
- Damián, A. (2005). "La pobreza de tiempo. El caso de México", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 23, No. 69, pp. 807-843.
- De Remes, A. (2006), "Democratization and dispersion of power: new scenarios in Mexican federalism", en *Mexican Studies*, Vol. 22, No. 1, pp. 175-204.
- Di Gropello, E. y R. Cominetti (1998). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, Santiago, CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas.
- Díaz-Cayeros, A. (2004). "El federalismo y los límites políticos de la redistribución", en *Gestión y Política Pública*, Año XIII, No. 3, pp. 663-687.
- Díaz-Cayeros, A. (2000). "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada", en R. Cordera y A. Ziccardi (2000), *Las políticas sociales de México al fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-IIS, pp. 37-70.
- Duhau, E. (1997). "Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 2, pp. 185-207.
- Erk, J. (2007). "Comparative Federalism as a Growth Industry", en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 37, No. 2, pp. 1-17.

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Falleti, T. (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective", en *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, pp. 327-346.
- Flamand, L. (2010). "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales. Avances y retrocesos en el caso mexicano", en J. L. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Volumen XIII: Las políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- Flamand, L. (2009). "La Conferencia Nacional de Gobernadores en México ¿cómo resolver un problema de acción colectiva?", en M. Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- Flamand, L. (2008). "The new role of subnational governments in the federal policy process. The case of democratic Mexico", en G. O'Donnell, J. S. Tulchin y A. Varas (eds.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center-Reports on the Americas, No. 19.
- Flamand L. (2004). *The vertical dimension of government democratization and federalism in Mexico*, Rochester, University of Rochester.
- Galilea S., L. Letelier y K. Ross (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, Santiago, CEPAL- Publicación de las Naciones Unidas.

- Gibson, E. (2004). "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights", en E. L. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gil Villegas, F. (1986), "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, pp. 33- 67.
- Gordon, S. (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados: una aproximación a la política social en México", en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa.
- Grindle, M. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernández Laos, E. (2001). "Retos para la medición de la pobreza en México", ponencia presentada en el Simposio Internacional *Pobreza: Conceptos y Metodologías*, UAM, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/31/2/HdzLaos.pdf>; fecha de consulta: 12 de marzo de 2013.
- Hernández Rodríguez, R. (2008). *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México*, México, FCE.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality, and economic growth in Mexico*, Washington, The Brookings Institution Press.
- Levy, S. (2007). "*Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?*" Washington, Banco Interamericano de Desarrollo,

disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/productividad-slevy.pdf>,  
fecha de consulta: 12 de abril de 2013.

Levy, S. y E. Rodríguez (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progresas—Oportunidades de México*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.

Lomelí, L. (2001). “Perspectivas de la seguridad social en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, No. 1, pp. 203-220.

Lozano, R., et. al. (2007). “Evaluación comparativa del desempeño de los sistemas de salud usando cobertura efectiva”, en *Salud Pública de México*, Instituto Nacional de Salud Pública, Vol. 49, No. 1, pp. 53-69.

Lujambio, A. (1996). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-IIIJ.

Lujambio, A. y H. Vives. (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.

Lustig, N. (1998). “La pobreza y el programa Progresas”, en P. Grediaga y D. Hernández, (coords.), *Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación en la Política Social*, México, CIESAS.

Lustig, N. (1991). “Índices y ordenamientos de pobreza: una aplicación para México”, en *Estudios Económicos*, Vol. 6, No. 2, pp. 271-285.

Machinea, J. y Cruces, G. (2006). *Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos*, Santiago, CEPAL- Publicación de las Naciones Unidas.

Martínez, C. y A. Ziccardi (2000). “Límites para la descentralización de las políticas sociales”, en R. Cordera y A. Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin de milenio*.

*Descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-IIS, pp. 703-738.

Martínez, R. y M. Collinao (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL- Publicación de las Naciones Unidas.

Martínez, R., A. Palma, L. Flores y M. Collinao (2013). *El impacto económico de las políticas sociales*, Santiago, Publicación de las Naciones Unidas-CEPAL.

Méndez, J. L. (1997). “Estudio introductorio”, en D. S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima.

Méndez, J. L. (1993). “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, Vol. 33, No. 131, pp. 111-144.

Méndez, J. L. y L. Murillo (2005). “El zorro y el león: hacia una reforma del Estado más equilibrada para los países en desarrollo”, en *Foro Internacional*, Vol. 45, No. 180, pp. 165-195.

Merino, M. (2010). “Nuevos federalismo, nuevos conflictos”, en S. Loaeza y J. F. Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen XIV: Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México.

Merino, M. (1998). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México.

Merino, M. (1992). *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana.

- Mogollón, O. (2003). "Descentralización de recursos y combate a la pobreza: un análisis de los esquemas de distribución de los fondos municipales", en J. Martínez y A. Díaz-Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo*, México, Porrúa.
- Montero, A. y D. Samuels. (2004). "The Political Determinants of Decentralization in Latin America", en Alfred P. Montero y David J. Samuels (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- Morel, N., B. Palier y J. Palme (eds.) (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy press.
- Moreno, C. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa. El desempeño de los gobiernos municipales en México*, Puebla, ITESO-Universidad Iberoamericana Puebla.
- Muñoz, V. (1999). "En busca de mayor justicia social: la descentralización de los servicios de salud y educación en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 61, No. 4, pp. 3-21.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*, New York, McGraw- Hill.
- Navarro, A. (2013). *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México: el caso del Programa Hábitat*, México, UNAM-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- O'Dwyer, C. y D. Ziblatt (2006). "Does Decentralization Make Government More Efficient and Effective?", en *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 44, No. 3, pp. 326-343.

- Oates, W. (1977). *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Orlansky, D. (1998). "Las políticas de descentralización", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151, pp. 827-844.
- Orozco, M. y Hubert, C. (2005) "La focalización en el programa de desarrollo humano Oportunidades", *Serie de informes sobre redes de protección social*, Unidad de la Protección Social Red de Desarrollo Humano, Washington, Banco Mundial.
- Ortega, R. (2010). "De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y el comportamiento electoral, 1976-2006", en S. Loaeza y J F. Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México. Volumen XIV: Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, pp. 405-448.
- Pardo, M. (1984). "La reforma administrativa para el desarrollo social en México", en *Foro Internacional*, Vol. 25, No. 2, pp. 101-117.
- Pardo, M. (2009). "Política Social", en I. Bizberg y L. Meyer (coords.) *Una Historia Contemporánea de México: Las Políticas*, México, Océano, pp. 133- 181.
- Pardo, M. (2007). "La gerencialización de la administración pública", en *Foro Internacional*, Vol. 47, No. 4, pp. 895-925.
- Pardo, M. (2003-a). "La descentralización en México", en C. Rodríguez Solórzano (comp.), *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, México, INE-SEMARNAT.
- Pardo, M. (2003-b). "La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?", en *Foro Internacional*, Vol. 43, No. 1, pp. 192-214.

- Pardo, M. (1996). "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, Vol. 36, No. 1/2, pp. 295-320.
- Peters, B. G. (1998), "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination", en *Public Administration Review*, Vol. 76, pp. 295-311.
- Radin, B. (2003). "The Instruments of Intergovernmental Management", en G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage Publications, pp. 607-618.
- Robles Martínez, R. (1993). *El Municipio*, México, Porrúa.
- Rodden, J., y E. Wibbels. (2002). "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems", en *World Politics*, Vol. 54, pp. 494-531.
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE.
- Santiago, F. (2013). "La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú", documento de trabajo, Latin American Network Information Center-Universidad de Texas-Austin, disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0011.pdf>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2013.
- Scott, J. (2000). "Descentralización, focalización y pobreza en México", en R. Cordera y A. Ziccardi, *Las políticas sociales de México al fin de milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, Miguel Ángel Porrúa- UNAM-IIS, pp. 481-496.
- SEDESOL (2010). *Oportunidades, un programa de resultados*, México, Sedesol.
- SEDESOL (2008). *Oportunidades: historias de éxito*, México, Sedesol.

- SEDESOL (2002). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica*, México, Sedesol.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf Press.
- Shah, A. (2006). "Corruption and Decentralized Public Policy", en *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, No. 3824.
- Sobarzo, H. (2010). "Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales", en N. Lustig (coord.), *Los grandes problemas de México. Volumen IX: crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México, pp. 253-290.
- Sobarzo, H., L. Ruíz y M. García (2011). "Hacia una caracterización de las determinantes del gasto estatal en México", en C. Chiapa y C. Velázquez (coords.), *Estudios del Ramo 33*, México, El Colegio de México-CONEVAL, pp. 65-92.
- Soto, A. (2009). *Sistemas constitucionales y políticos contemporáneos*, México, Porrúa.
- Soto, J. M., y J. Mora (coords.) (2008). *Evaluación de Consistencia y Resultados 2007: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, ITESM, Campus Estado de México-CONEVAL.
- Sottoli, S. (2000). "La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 4, pp. 43-65.
- Spink, P., V. Rodríguez, P. Ward y R. Wilson (2008). "Decentralization and the Subnational State", en Wilson R. y P. Ward (coords.), *Governance in the Americas*:

*Decentralization, Democracy and Subnational Government in Brazil, Mexico and the USA*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Strumpf, K. (2002). "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?", en *Journal of Public Economic Theory*, No. 4, pp. 207-41.

Székely, M. (2005). "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004", en *El Trimestre Económico*, Vol. 72, No. 288, pp. 913-93.

Tanzy, V. (1995). "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

Uvalle Berrones, R. (2005). *Perfil contemporáneo de la administración pública*, México, IAPEM.

Valencia, E. (2003). "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 21, No. 61, pp. 105-133.

Valora Consultoría S. C. (2012). *El desempeño de los becarios del Programa Oportunidades en la prueba ENLACE: cambios entre 2008 y 2011 en educación básica y media superior*, México, disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2012/valora\\_desemp\\_becarios\\_prueba\\_enlace\\_vf.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2012/valora_desemp_becarios_prueba_enlace_vf.pdf), fecha de consulta: 15 de octubre de 2013.

Verhoest, K., G. Bouckaert y B. G. Peters (2007). "Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 3, pp. 325-348.

- Villarespe, V., A. Sánchez y M. Espíndola (2012). "Pobreza e inseguridad. El viejo debate entre desarrollo y depresión: un enfoque empírico", en A. Oropeza García (coord.), *México 2012: la responsabilidad del porvenir*, México, UNAM-IIIJ.
- Ward, P. (1998). "From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 17, No. 3.
- Watts, R. L. (1998). "Federalism, Federal Political Systems and Federations", en *Annual Review of Political Science*, No. 1, pp. 117-137.
- Weimer, D. y A. Vining (2005). *Policy Analysis: concepts and practice*, New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- Weingast, B. R. (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market, Preserving Federalism and Economic Growth", en *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, pp. 1-31.
- Weyland, K. (2007). *Bounded Rationality and Policy Diffusion*, Princeton, Princeton University Press.
- Wibbels, E. (2005). "Decentralized Governance, Constitution Formation, and Redistribution", en *Constitutional Political Economy*, Vol. 16, pp. 161-188.
- Willis, E., C. Garman y S. Haggard. (1999). "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Review of Political Science*, Vol. 334, No. 1, 7-56.
- Yaschine, I. (2012). *¿Oportunidades? movilidad social intergeneracional e impacto en México*, México, El Colegio de México.

Ziblatt, D. (2004). "Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth Century Europe", en *World Politics*, Vol. 57 pp. 70-98.

## Anexo 1

### Presupuesto/Gasto/Cobertura

#### Progres-a-Oportunidades 1997-2012

<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>					
<b>Cifras seleccionadas</b>					
<b>(1997-2001)</b>					
	<b>1997/a</b>	<b>1998/a</b>	<b>1999/a</b>	<b>2000/a</b>	<b>2001</b>
<b>Presupuesto/b</b>	1,055,517,900	3,521,329,600	7,792,345,800	9,700,443,200	12,849,400,900
<b>Gasto/b</b>	367,323,800	3,398,690,400	6,898,865,200	9,587,469,000	12,296,601,100
<b>Cobertura hogares</b>	300,705	1,595,604	2,306,325	2,476,430	3,116,042
<b>Cobertura personas/c</b>	1,623,807	8,616,262	12,454,155	12,382,150	15,580,210

Fuente: elaboración propia con datos de Sedesol y CEPAL.

a. Entre 1997 y 2000 es conocido como Progres-a.

b. En pesos mexicanos corrientes.

c. Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año de información más reciente disponible (CEPAL, base de indicadores y estadísticas sociales (BADEINSO) de CEPALSTAT).

<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>					
<b>Cifras seleccionadas</b>					
<b>(2002-2006)</b>					
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Presupuesto/a</b>	17,271,209,700	22,435,508,795	25,751,689,320	30,647,584,071	33,527,832,989
<b>Gasto/a</b>	17,003,832,500	22,331,285,021	25,651,903,620	29,964,173,960	33,525,960,034
<b>Cobertura hogares</b>	4,240,000	4,240,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000
<b>Cobertura personas/b</b>	21,624,000	21,624,000	25,000,000	24,500,000	25,000,000

Fuente: elaboración propia con datos de Sedesol y CEPAL.

a. En pesos mexicanos corrientes.

b. Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año de información más reciente disponible (CEPAL, base de indicadores y estadísticas sociales (BADEINSO) de CEPALSTAT).

<b>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b>						
<b>Cifras seleccionadas</b>						
<b>(2006-2012)</b>						
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Presupuesto/</b>	36,779,960,45	41,730,480,10	46,698,884,72	62,695,080,52	57,567,947,94	55,473,300,00
<b>a</b>	1	7	2	0	1	0
<b>Gasto/a</b>	36,769,196,46	41,708,877,06	46,698,884,72	28,472,720,40	59,119,200,00	--/c
	2	9	2	0	0	
<b>Cobertura hogares</b>	5,000,000	5,049,206	5,209,359	5,560,540	5,827,318	6,100,000
<b>Cobertura personas/b</b>	25,000,000	25,246,030	26,046,795	27,246,646	27,971,126	31,200,000

Fuente: elaboración propia con datos de Sedesol y CEPAL.

a. En pesos mexicanos corrientes.

b. Cobertura estimada a partir del número de familias beneficiarias y tamaño medio de los hogares urbanos del quintil más pobre, año de información más reciente disponible (CEPAL, base de indicadores y estadísticas sociales (BADEINSO) de CEPALSTAT).

c. Información no disponible.

## **Anexo 2**

### **Definición de “población objetivo”**

La población objetivo<sup>1</sup> del programa son los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación, de conformidad con los criterios y requisitos de elegibilidad y metodología de focalización establecidos en las Reglas de Operación.

El hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina. Los hogares en condición de pobreza se identifican utilizando una metodología de focalización basada en un criterio objetivo, homogéneo y transparente que podrá diferenciar la condición de residencia rural-urbana o regional de las familias, considerando sus condiciones socioeconómicas y demográficas, misma que está definida en las Reglas de Operación. Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre establecidos mediante el Decreto del C. Presidente, publicado el 22 de enero de 2013, este Programa dará prioridad a las personas, familias y localidades que para tales fines se determinen como población objetivo. Las familias elegibles para ingresar o reingresar al Programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM). En el caso del proceso de identificación, la totalidad de las familias que habitan en localidades consideradas como cobertura total serán elegibles independientemente de su ingreso mensual per cápita estimado, pero estarán sujetas a la validación de servicios de salud y educación, a proporcionar información sobre sus características socioeconómicas y a las prioridades de incorporación establecidas.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con los lineamientos de la Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/poblacion\\_objetivo](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/poblacion_objetivo), fecha de consulta: 22 de marzo de 2013.

El programa opera a nivel nacional, en alrededor de 100 mil localidades, en todos los municipios, con énfasis en los de mayor marginación, en áreas rurales, urbanas y grandes metrópolis. Considera los siguientes apoyos:

- Recursos para mujeres, madres de familia, para el ingreso familiar y una mejor alimentación.
- Becas para niños y jóvenes, a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
- Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.
- Fondo de ahorro para jóvenes que concluyen su Educación Media Superior.
- Apoyo para útiles escolares.
- Paquete de servicios médicos y sesiones educativas para la salud.
- Suplementos alimenticios a niños y niñas entre 6 y 23 meses, y con desnutrición entre los 2 y 5 años. También a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.
- Apoyo adicional por cada adulto mayor integrante de las familias beneficiarias, que no reciba recursos del Programa de Pensión para Adultos Mayores de la Sedesol.

A partir de 2010, el Programa Oportunidades opera el Programa de Apoyo Alimentario (PAL).

### **Anexo 3**

#### **Programa de Apoyo Alimentario (PAL)**

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL)<sup>1</sup>, atiende a los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud que no son atendidos por el Programa Oportunidades. Lo anterior, de conformidad con los criterios de elegibilidad, metodología de focalización y criterios de prioridad establecidos en las Reglas de Operación.

Con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre establecidos mediante el Decreto del C. Presidente, publicado el 22 de enero de 2013, este Programa dará prioridad a las personas, familias y localidades que para tales fines se determinen como población objetivo. El PAL considera los siguientes apoyos:

- Apoyos monetarios para contribuir a que las familias mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición.
- Apoyo monetario a familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años para fortalecer su desarrollo.

Las familias beneficiarias que transiten al Programa Oportunidades recibirán un apoyo monetario, en el periodo de transición, denominado “Apoyo Especial para el Tránsito a Oportunidades”, con el propósito de proteger su economía.

---

<sup>1</sup> SEDESOL, disponible en [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/poblacion\\_objetivo](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/poblacion_objetivo), fecha de consulta: 22 de marzo de 2013.

## Anexo 4

### **Nota conjunta del Banco Mundial y Sedesol: “Oportunidades se aplica en más de treinta países”<sup>1</sup>**

En el marco de la entrega de apoyos de Oportunidades en Tepoztlán, Morelos, Robert B. Zoellick, Presidente del Banco Mundial, luego de señalar que este Programa se aplica en 30 países, por lo que es reconocido mundialmente, informó que alrededor de 185 naciones, integrantes de este organismo financiero, quieren aprender acerca de lo que ha hecho México en la materia. Acompañado por el secretario de Desarrollo Social (Sedesol), Ernesto Cordero Arroyo, quien realizó una gira de trabajo por la entidad, el Presidente del Banco Mundial destacó que viajó a México para conocer más sobre el Programa Oportunidades, el cual "no nada más es un obsequio para la población mexicana, sino algo muy importante que a su vez están obsequiando al resto del mundo", en virtud de que los programas que se están aplicando en otras naciones, están basados en lo que se ha hecho en el país.

Zoellick, en el diálogo que sostuvo con beneficiarios del Programa, mencionó que recientemente vino una delegación de Egipto, para aprender sobre Oportunidades y evaluar si lo pueden aplicar en su país, tal como lo hizo, en su momento, el alcalde de Nueva York, Michel Bloomberg. En la Escuela Primaria "Escuadrón 201", a un costado del Auditorio Municipal, donde se llevó a cabo la entrega de los apoyos de Oportunidades, Cordero Arroyo señaló que este Programa ha sido tan exitoso, para sacar de la pobreza a más de 15 millones de mexicanos, que se exportó a más de 30 países, no sólo a los que están en vías de desarrollo, sino también en los desarrollados como Estados Unidos, en virtud de que actualmente se

---

<sup>1</sup> Se considera pertinente este anexo porque es una muestra de cómo organismos internacionales, en este caso el Banco Mundial, continúan respaldando el programa y lo proyectan hacia otras latitudes. La información completa puede consultarse en [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades\\_se\\_aplica\\_en\\_mas\\_de\\_30\\_paises\\_dice\\_e](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_se_aplica_en_mas_de_30_paises_dice_e), fecha de consulta: 3 de abril de 2013.

replica en la ciudad de Nueva York. Cordero Arroyo agregó que este Programa, el cual está a punto de cumplir diez años, es tan eficaz que "los países vienen a México a ver como se aplica." El responsable de la política social destacó que los programas sociales del Gobierno Federal como Oportunidades están sujetos a controles muy precisos y estrictos, desde tres vertientes:

1. La Ley Electoral y el Código Penal, en los que se prohíbe a los servidores públicos condicionar la entrega de recursos públicos hacia o a favor de algún candidato o partido político.
2. La Evaluación de la Política Pública , mediante la cual los programas del Gobierno Federal son evaluados recurrentemente, bajo criterios muy estrictos, para saber que efectivamente, como el Programa Oportunidades, se aplican correctamente, y
3. La supervisión de la correcta aplicación de los recursos, a través de la revisión de Cuenta Pública, que hace la Auditoría Superior de la Federación, que no depende del Ejecutivo, sino de la Cámara de Diputados.

Posteriormente se trasladaron al Jardín de Niños Profesor Estanislao Rojas, donde el Presidente del Banco Mundial escuchó la forma como opera y los logros del Programa de Escuelas de Calidad (PEC), de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Asimismo, sostuvo un diálogo con los maestros y estudiantes para conocer cómo funciona el componente de Participación Social. Aquí, el titular de la Sedesol destacó que tanto Oportunidades como Escuelas de Calidad son programas que están incluidos en la Estrategia para Vivir Mejor, mediante la cual se está avanzando mucho, aunque reconoció que todavía hay que coordinar mejor los esfuerzos, privilegiar programas y complementar con nuevos como el Programa Alimentario que anunció el Presidente Calderón la semana pasada. Estuvieron presentes en la gira de trabajo por la entidad Neftalí Salvador Escobedo Zoletto, Coordinador Nacional de

Oportunidades; Marco Antonio Adame Castillo, Gobernador del Estado de Morelos; Efrén Villamil Demesa, Presidente Municipal de Tepoztlán y Fernando González Sánchez, Subsecretario de Educación Básica de la SEP.

Oportunidades cubre el 100% de los municipios del país y es el programa social federal con mayor presupuesto. En 2008 ejerce más de 38 mil millones de pesos, lo que equivale a una derrama de más de cien millones de pesos cada día del año, en todo el país. Durante 2008 Oportunidades entregará en Morelos más de 460 millones de pesos en apoyos en efectivo, es decir, cerca de 9 millones de pesos cada semana del años. En Tepoztlán mil 200 familias en 22 localidades reciben apoyos del Programa, los cuales sumarán más de 7 millones de pesos durante el año.

## Anexo 5

### El Banco Mundial respalda Oportunidades<sup>1</sup>

WASHINGTON, DC., 9 de noviembre de 2010—El Banco Mundial (BM) aprobó un préstamo adicional para el gobierno de México por 1.250 millones de dólares para apoyar el programa de transferencias monetarias condicionadas Oportunidades, destinado a que 5.8 millones de las familias más vulnerables del país puedan mejorar sus condiciones de vida. El nuevo apoyo a Oportunidades busca darle continuidad al paquete de servicios integrales que el programa brinda para mejorar las condiciones de salud, educación y nutrición de las familias más humildes. Para ello se otorgan transferencias monetarias a cambio de que las familias realicen revisiones médicas periódicas, participen en talleres de educación en temas de salud y que los jóvenes y niños asistan regularmente a los centros de enseñanza. Además, se busca crear sinergias entre Oportunidades y otros programas sociales. “Oportunidades es un programa de largo alcance que ha demostrado beneficiar a los más pobres con impacto positivo en el bienestar de la gente y en la formación de capital humano. El Programa ha sido central en la formación de política pública del Gobierno de México y seguiremos trabajando para reducir los niveles de pobreza extrema, tanto en áreas rurales como urbanas”, dijo Salvador Escobedo, coordinador nacional del programa Oportunidades.

Con este préstamo adicional, el BM busca ayudar a financiar costos asociados con la operación del programa en el periodo 2011–2013, ampliar sus actividades y mejorar su efectividad para así obtener mejores resultados para quienes acceden al programa. “Oportunidades ha demostrado ser un programa efectivo y fundamental en lucha contra la

---

<sup>1</sup> Comunicado de prensa No. 2011/172/LAC, Banco Mundial. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANHISH/0,,contentMDK:22760251~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>, fecha de consulta: 3 de abril de 2013.

pobreza y por ello pilar de la estrategia de gobierno para enfrentar la crisis. Si bien las perspectivas económicas son buenas, el mantenimiento de redes de protección social son necesarias pues representan inversiones en capital humano, esenciales para un desarrollo económico y social incluyentes”, señaló Gloria Grandolini, directora del Banco Mundial para México y Colombia.

En México, el programa comenzó como parte de un esfuerzo amplio por hacer más eficaces las redes de protección social y así reemplazar las subvenciones que no estaban focalizadas en los grupos más necesitados. El primer préstamo del BM a Oportunidades se aprobó en abril de 2009. El programa ha logrado reducir la tasa de deserción escolar entre sexto y séptimo grado y un aumento en el uso de servicios preventivos de atención de salud. El apoyo al programa está basado en rigurosas evaluaciones externas que han medido resultados concretos en materia de educación y salud entre los niños que participan en él. La continuación del programa, aunada al aumento en su cobertura, pretende contribuir a un mayor consumo en los hogares de los más pobres y disminuir los niveles de pobreza a través de inversiones en capital humano. El proyecto consta de dos componentes:

- Apoyo a la continuidad y expansión del programa Oportunidades, por lo que se financiarán transferencias de recursos bimestralmente a familias beneficiarias que cumplan con las condiciones establecidas.
- Asistencia técnica para la realización de estudios que permitan mejorar la conexión entre Oportunidades y otros programas de orientación social del gobierno mexicano. También apoyará la implementación del Plan de Pueblos Indígenas, que establecerá líneas de acción para definir el modelo alternativo para la administración y operación del programa Oportunidades en áreas indígenas.

Esta operación es parte integral del programa de cooperación técnica, servicios de asesoría, coordinación e intercambio de experiencias, conocimiento y financiamiento con el que el BM apoya a México para mejorar el desempeño de los programas sociales de lucha contra la pobreza, además de fortalecer las redes de seguridad social. La entidad responsable de la implementación del proyecto es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. Este tendrá un costo total de US\$9.900 millones, de los cuales US\$1.250 millones serán financiados por el BM y US\$8.650 millones por la contraparte gubernamental. Es un préstamo de inversión denominado en dólares americanos. Se espera que el proyecto culmine el 31 de diciembre de 2013.

## **Glosario de términos y acrónimos**

*Acciones Compensatorias:* Forman parte de la política social y educativa del Gobierno de la República, se operan a través del CONAFE, buscando reducir el rezago educativo en el ámbito rural e indígena en poblaciones con altos índices de marginalidad y pobreza.

*Acciones de Corresponsabilidad:* Son las acciones relativas a las responsabilidades obligatorias de las familias beneficiarias de asistir a los servicios de salud y educación para recibir los apoyos del Programa.

*Apoyo monetario:* Son los recursos monetarios que se asignan a las familias beneficiarias para los componentes de alimentación, energético, educación y adultos mayores, previa certificación del cumplimiento de su corresponsabilidad a los servicios de salud y educación, previstos en el Programa. La entrega de los apoyos monetarios a las familias beneficiarias se realiza a través de instituciones liquidadoras.

*Apoyos emitidos:* apoyos calculados y transferidos (dispersados) a la familia beneficiaria, a través de la institución liquidadora, con base en el cumplimiento de su corresponsabilidad.

*Apoyos pendientes de emitir:* apoyos calculados a la familia beneficiaria con base en el cumplimiento de su corresponsabilidad, que no fueron transferidos (dispersados) por estar pendiente la entrega del medio para la recepción de los apoyos.

*Asamblea Comunitaria:* Reunión en la que participan los integrantes de una comunidad (beneficiarios y no beneficiarios del Programa Oportunidades) para discutir cuestiones específicas y tomar acuerdo sobre ellas.

*Bienestar Económico:* línea definida por CONEVAL como valor monetario de una canasta alimentaria y no alimentaria de consumo básico.

*Bienestar Mínimo:* línea definida por CONEVAL como el valor monetario en un mes determinado de una canasta alimentaria básica.

*CAR:* Centro de Atención y Registro.

*Carnet de certificación de asistencia:* Formato de Oportunidades, entregado a los becarios, para registrar la asistencia de los Jóvenes de Educación Media Superior a los Talleres para el Autocuidado de la Salud.

*Cartilla de salud:* Documento oficial que se entrega a la población en todas las unidades médicas del Sistema Nacional de Salud, las cuales están enfocadas a promover el autocuidado de la salud de la población, a través de acciones de prevención, detección oportuna y control de las enfermedades, así como a facilitar el seguimiento del estado de salud de la población, independientemente del lugar donde reciban atención médica.

*CEPAL:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

*Comité Técnico de la Coordinación Nacional:* órgano de apoyo de la Coordinación Nacional integrado por representantes de la Secretaría de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Salud y del Instituto Mexicano de Seguro Social, encargado de auxiliar al Coordinador Nacional y tomar las medidas necesarias que permitan una operación eficiente y transparente del Programa.

*Comités de Promoción Comunitaria:* Instancias de organización de las titulares beneficiarias del Programa que contribuyen a establecer una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación, y de la Coordinación Nacional.

*Comités Técnicos Estatales:* Instancias de coordinación interinstitucional en donde participan las autoridades de los organismos y dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales.

*CONAFE*: Consejo Nacional de Fomento Educativo.

*CONAPO*: Consejo Nacional de Población.

*CONEVAL*: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

*Consejo de la Coordinación Nacional*: máximo órgano consultivo y de coordinación, facultado para autorizar las políticas de seguimiento, supervisión y evaluación para definir los lineamientos y estrategias para la operación del Programa, integrado por los Secretarios de Desarrollo Social, quien lo preside, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salud, así como por el Coordinador Nacional quien funge como Secretario Técnico.

*CURP*: Clave Única de Registro de Población

*DGEMPS*: Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales.

*Familias beneficiarias*: Son hogares incorporados al Programa, que por el cumplimiento de sus corresponsabilidades, reciben los beneficios del Programa.

*IMSS-Oportunidades*: Programa del Gobierno Federal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que contribuye a la reducción de la pobreza en el país, al impulsar la igualdad de oportunidades y al derecho constitucional a la salud de la población que carece de seguridad social, especialmente en zonas rurales y urbanas marginadas.

*IMSS*: Instituto Mexicano del Seguro Social.

*INAFED*: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

*INDESOL*: Instituto Nacional de Desarrollo Social.

*INEA*: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

*INEGI*: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

*ITESM*: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

*LGDS*: Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

*Lineamientos Operativos*: documento que contiene los procesos administrativos y operativos internos a los que se deben apegar las instancias gubernamentales (Delegaciones del Programa en las entidades federativas y gobiernos locales) que participan en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

*MCS-ENIGH*: Módulo de condiciones sociológicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

*NOM*: Norma oficial mexicana.

*Padrón Activo de Beneficiarios*: familias incorporadas que por el cumplimiento de sus acciones de corresponsabilidad se mantienen en el padrón de beneficiarios del Programa recibiendo los apoyos monetarios.

*Padrón Base*: universo de familias que resultaron elegibles al evaluar sus condiciones socioeconómicas, susceptibles de incorporarse al Programa conforme a los espacios disponibles, a los procedimientos establecidos y al techo presupuestario autorizado.

*Padrón*: conjunto de familias beneficiarias que abarcan el padrón activo de Beneficiarios y el padrón base.

*PASE*: Programa de Alimentación, Salud y Educación.

*PEC*: Programa de Escuelas de Calidad de la SEP.

*PEF*: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

*RENAPO*: Registro Nacional de Población.

*SEDESOL*: Secretaría de Desarrollo Social.

*SEP*: Secretaría de Educación Pública.

*SFP*: Secretaría de la Función Pública

*SHCP*: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Sistema Nacional de Desarrollo Social*: Es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado.

*Zona de Atención*: es la unidad territorial que divide a cada entidad federativa, conformada por municipios colindantes y comunicados entre sí. Esta división territorial delimita el área de las instancias de atención regionales del Programa, donde se instala un CAR, para atender de manera permanente a las familias beneficiarias.